the Budget

Tabled in the House of Commons by

the Honourable Michael H. Wilson

Minister of Finance

February 20, 1990

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

91-00007/

Table of Contents

1. The Budget Speech 1
2. Canada's Economic Performance and Prospects 19
3. Expenditure Control Plan 59
4. Canada's Fiscal Performance and Prospects 87
5. Notices of Ways and Means Motions and Supplementary Information 161

1. The Budget Speech

Since 1984, this government has been following a consistent and comprehensive plan to ensure that Canadians can benefit from a rising standard of living and a quality of life second to none in the world.

As a vital part of that plan, we have been striving to gain greater control over our nation's finances.

We have attached a very high priority to this objective. Because as we achieve it, we will gain greater flexibility and independence of action to meet the priorities of this government and of Canadians.

Last year I set out a five-year deficit reduction plan to achieve this objective. It was, and is, the right course to follow.

The deficit for this year is on track at $30.5 billion. But our future progress is endangered by deeply entrenched inflationary pressures.

Today I am asking Canadians to join in a broadly based program to reinforce our efforts to control government spending. This program will keep us on a track that will allow us to achieve the goals that I set out in my last budget:

- We will reduce the deficit to $28.5 billion next year.
- We will cut it in half to $14 billion in three more years.
- We will reduce it further to $10 billion in the year after that.

This will mean that within five years the government will begin to buy back its bonds and Treasury bills. The country will be on a clear path of substantially reducing the burden of debt.

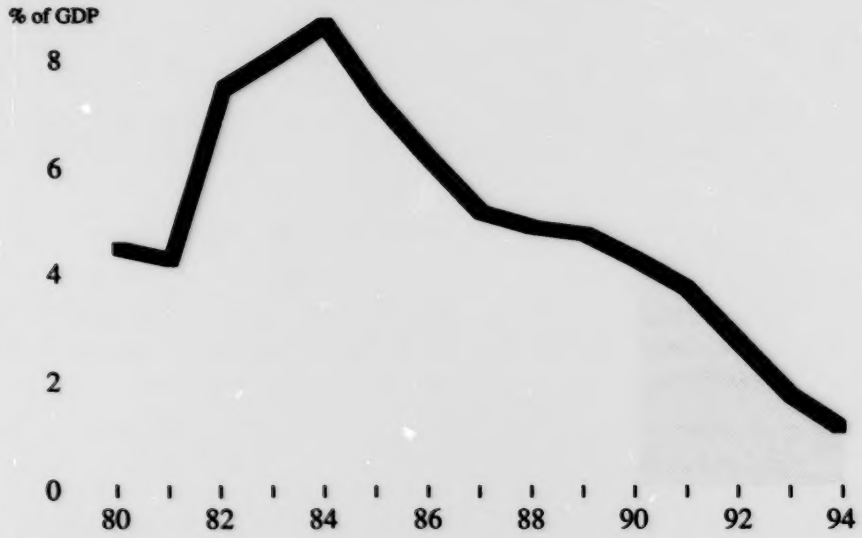
Last year I said that for every dollar the government collects, the interest on our debt was 35 cents and rising. That is money we can't use now to get taxes down or to address priorities such as environmental protection, research and development and skills training. We must pay those interest costs. In this budget I will show how, over the next five years, we can reduce that 35 cents to 26 cents – and keep it going down.

Reducing the share of revenues we pay out in interest will increase our capacity to meet the aspirations of Canadians.

That is one important reason for reducing our deficit. There are other important reasons.

Every additional dollar of deficit we incur today means an increased burden of debt for future generations. We have a responsibility to our children and grandchildren. To build for them, not to borrow from them.

Reducing the Deficit



Reducing the federal deficit will help ease inflationary pressures. That will help reduce interest rates.

Reducing the federal deficit will reduce Canada's reliance on foreign lenders. It will strengthen our sovereignty as a nation.

These are all powerful reasons for holding to the plan we started in 1984.

Much progress has been made since then. We have significantly reduced the burden of government. The growth of spending on all government programs and services has been well below the growth of the economy and even below the rate of inflation.

We have reduced the size of the public service by 12,000. The public service today is the same size as in 1973, despite the fact that Canada's population has increased by about one-fifth. Overall, spending on government operations is less now than it was in 1984.

When we first came to office, the federal government was spending $16 billion more on programs – everything except our interest costs – than it collected in revenues. Today our program spending is $9 billion less than revenues. We have turned an operating deficit into an operating surplus – a turnaround of $25 billion in just five years. And 70 per cent of this progress results from expenditure restraint. To achieve that progress, we have reduced program spending as a share of the economy to the lowest level in almost 20 years.

Canadians know that this progress has been hard-earned. They have felt the impact of the tough but necessary decisions to protect and strengthen Canada's future. While our actions have meant difficult adjustments for many Canadians,

the economic results have been good. The economy has expanded for seven consecutive years. Employment has grown strongly. After-tax incomes have risen. Economic opportunities have been increased. Poverty has been reduced by the best kind of social policy – more jobs.

The actions in this budget will ensure that we make continued progress in the years ahead by facing squarely the twin problems of high deficits and high inflation.

I am proposing a two-year expenditure control program that will affect all areas of government spending with the exception of income support programs for seniors, families and veterans, unemployment insurance, as well as the equalization program and Canada Assistance Plan payments to lower-income provinces.

A number of programs will be limited to 5-per-cent annual growth for the next two years. Others will be frozen at their current levels. Some will be cut or eliminated. Government operations will be tightened further.

There will be no new taxes in this budget.

The spending control program, together with the restraint measures announced in December, will save $3 billion in the first year and close to $4 billion in the following year. The savings will total well over $19 billion over the next five years. Our operating surplus will grow from $9 billion today to $31 billion in 1994-95.

Implementing the expenditure control program this year will require the patience and understanding of Canadians.

In my budget last year, I spoke of the importance of easing the inflationary pressures that have been building in most parts of the country. Only by easing demand and cooling out these pressures can we re-establish a solid track of sustainable non-inflationary growth.

The economy is in a period of slower growth. This is not surprising. Nor should we try to avoid it.

This will not be an easy year. But as we move through it, let us not forget what we learned together in the early 1980s when inflation got out of control. Let us not relive the sense of despair, the sinking confidence and the personal hardship that resulted from the 20-per-cent-plus interest rates brought on by soaring inflation.

Let us instead remind ourselves of why we must solve our deficit and inflation problems now. To do so will allow us to build a secure and rewarding future on a solid foundation:

- a responsive government with the financial room to manoeuvre to maintain valued services and tackle new challenges;
- a dynamic economy that provides rising living standards and growing opportunities to build full, satisfying lives;
- a confident, economically sovereign country that is competitive abroad and in control of its destiny at home.

This is the future we have been building since 1984.

The way to achieve it is to follow a clear plan of responsible fiscal and economic policies to reduce inflation and create a better climate for lower interest rates; policies that increase our ability as a nation to earn our way in the world and to pay our way at home.

This government will continue to do, not what is easy or popular for itself, but what is right for the country.

Building the Foundation for a Better Future

To ensure a strong economic foundation for the future, we are moving forward with the broad plan that we set out in November 1984.

The plan has two main thrusts: to put the government's financial house in order; and to foster a dynamic, innovative and competitive private sector.

Our actions have challenged Canadians and encouraged them to change their ways of doing things.

But let's be clear about the real source of pressure for change. It is not the government. It is the rapidly evolving and increasingly competitive world in which we must earn our way.

The pace of international economic change has been accelerating during the past decade as more and more of our trading partners have implemented major economic reforms. The adjustments that we and others have been making have been spread over many years. By contrast, the adjustments faced now by those in Eastern Europe are daunting in their speed and scope.

The powerful combination of political and economic freedom will increasingly unleash the creative energy of individual initiative, and bring more and more countries into the competitive mainstream of the world economy. We, as individuals and as a country, must be ready to deal with this and take advantage of the opportunities it presents.

Expanding our Economic Potential

In this changing world, Canada needs a dynamic, flexible economy that responds quickly and effectively to new challenges and opportunities; a more open and market-oriented economy that brings out the best of our competitive abilities.

Toward this goal, our economic plan has proceeded with many initiatives designed to strengthen the basic structure of the economy and provide a better framework to allow our economy and Canadians to adjust to change. These structural reforms will increase our competitiveness and expand our potential for growth and job creation. They encourage private initiative, remove obstacles to economic growth,

secure access to markets, increase investment and improve efficiency. They contribute to a more productive and prosperous Canada.

The Canada-U.S. Free Trade Agreement is opening up new opportunities in the large American market. This initiative alone will lead to an ongoing 3.5 per cent increase in our economic output. These gains will be shared by all regions.

Scrapping the National Energy Program and deregulating the energy and transportation sectors have reduced government interference in these key parts of our economy.

The reform of the income tax system lowered tax rates and eliminated tax breaks and loopholes. It has increased economic output by increasing the incentive to work, save and invest.

The new Labour Market Development Strategy will upgrade the skills and increase the flexibility of the work force. Better training means better jobs for Canadian workers. It helps them adapt to new technology and change.

Privatization and Crown Corporations

Our program of privatization and improved management of Crown corporations is contributing both to greater economic efficiency and deficit reduction. Since 1984, the government's holdings in 18 corporations have been sold or reduced. Eight others have been dissolved. The number of Crown corporation employees has been reduced by 75,000 partly through privatization and partly through rationalization and the elimination of waste and inefficiency.

The financial health of many Crown corporations has substantially improved. Canada Post has turned a $400 million deficit into a profit and is continuing to improve its service. Canadian National has reduced its long-term debt from $3.5 billion in 1986 to less than $2 billion in 1989. To ensure a better return on the public's investment and to contribute to deficit reduction, profitable Crown corporations will return more to the government as shareholder in the form of dividends.

We will continue to privatize Crown corporations and sell investments where government ownership is no longer needed to meet public policy objectives.

In 1984, Petro-Canada was mandated to operate as a commercial corporation in a competitive private sector environment. Further expansion of Petro-Canada depends on having access to the full range of financing opportunities available to private sector corporations.

Following consultations with senior management of the corporation, the government has decided that the time has come to allow direct public ownership of Petro-Canada. The Minister of State for Privatization will provide further details in the near future and legislation will be introduced later this year. The government is confident that a privately owned, Canadian-controlled Petro-Canada will play a strong and growing role in Canada's energy sector.

We intend to sell the government's shares in Telesat Canada, which has now achieved commercial success as a satellite communications carrier. This sale will help encourage even greater innovation in a key high-technology sector of the Canadian economy.

We are also winding up a number of Crown corporations and other agencies whose functions can be handled effectively by other organizations.

Sales Tax Reform

The replacement of the existing manufacturers sales tax with the Goods and Services Tax is a key part of our economic plan. It will strengthen economic competitiveness, contribute to deficit reduction and lead to a fairer sales tax system.

Replacing a hidden tax with a tax which will be visible and comprehensive is difficult. It isn't popular, but it is necessary.

The existing tax destroys jobs. It makes our exports less competitive and favours imports over Canadian-made products. It costs Canada $9 billion in lost annual output. The GST will unlock that potential for new growth and jobs. The benefits will be felt in every region of Canada.

The existing federal sales tax is subject to significant tax avoidance. By replacing this unreliable tax, the GST will put our deficit reduction plan on a stronger foundation.

Through the GST refundable credit, the fairness of the tax system will be improved. Families with incomes up to $30,000 will be better off than under the existing system. Three-quarters of all families headed by seniors and single parents will have more after-tax income under the GST.

In response to concerns expressed by the small business community, the government is continuing to work with the provinces to seek ways of minimizing the compliance burden of the tax.

Realizing the Potential

Taken together, all of these reforms will significantly increase the capacity of the Canadian economy to produce goods and services. They raise our potential sustainable growth from an average of 2 3/4 per cent annually to more than 3 1/4 per cent. Achieving that growth will mean more jobs and a higher standard of living for Canadians. Over a five-year period, it will lead to a gain of about $2,500 for a household of four.

The challenge we face is to realize this higher potential for growth so that we can achieve those benefits. The record shows that Canadians have responded well to the challenge of change and adjustment since 1984. We have an outstanding

record of growth and job creation. Almost 1.6 million more Canadians have a job today than in 1984. Average incomes have steadily increased, not just in total dollars but in real, after-tax income. This means there are now 750,000 fewer Canadians exposed to poverty.

Getting Off the Deficit Treadmill

To achieve our potential for greater economic growth and job creation, we must build on the hard-earned fiscal progress we have made.

Let me explain clearly the deeply rooted nature of the problem we are facing, and why it can be solved only with patient, determined, year-by-year effort.

In a real sense, we have had to fight not one deficit, but two.

In 1984, the federal government was living far beyond its means. It had to borrow $16 billion just to cover the difference between spending on programs and services and the revenues it collected. That was the first deficit – the operating deficit.

At the same time, a $200 billion mountain of debt was generating more than $22 billion in annual interest charges. Every penny of this interest was paid by additional borrowing. This was the second deficit.

Before we could even begin to deal with this second problem, we had to eliminate the operating deficit that was caused by too much program spending and eroding revenues.

Reducing Government Expenditures

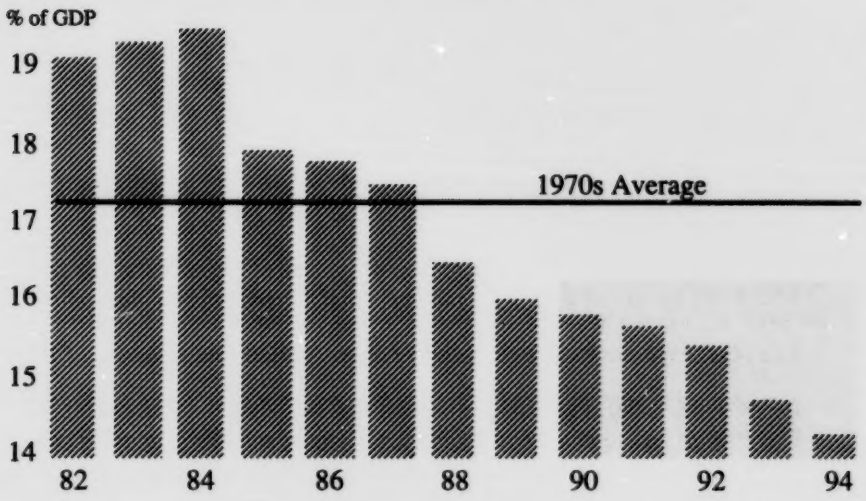
As part of a measured, long-term plan to restore a better fiscal balance, we immediately launched a broad and sustained effort to reduce expenditures.

The first priority was spending on government operations – the cost of running the government. In 1984, this cost $17.4 billion. We have cut this to $16.8 billion in spite of a larger workload.

In December, the President of the Treasury Board announced further steps to eliminate waste, improve efficiency and save $1.4 billion over the next three years. We have imposed a freeze on federal government construction in Ottawa and travel restrictions on Members of Parliament and public servants. We are closing some parliamentary restaurants, selling two government jets and amalgamating or closing some government agencies.

Waste is being eliminated. Productivity has been improved; it will be further improved by measures in this budget. We will continue to seek out ways to eliminate waste and inefficiency in the months and years ahead.

Controlling Spending



We also eliminated outdated programs and restructured or restrained others. We eliminated energy subsidies, closed heavy water plants, reduced the VIA subsidy and eliminated the Canadian Exploration and Development Incentive Program. With tight discipline and good management, the program spending that amounted to 19.5 per cent of the economy in 1984 has been reduced to 16 per cent this year. That is equivalent to a $22 billion reduction in spending.

But the problem we faced in 1984 was not just too much spending. Federal government revenues had been declining as a share of national income since the mid-1970s. This happened for a number of reasons, including the growth in special tax breaks and the flaws in the federal sales tax. We eliminated those breaks, closed loopholes and increased revenues. Revenue, as a share of national income, is now back to the average level of the 1970s.

In 1987-88, we reached the first major milestone in the battle against the deficit when we turned the operating deficit into a surplus which now stands at $9 billion. This is major progress. It is a fundamental structural change in the balance of spending and revenues.

Solving the Debt Problem

Because we now have an operating surplus, the total deficit today is less than the borrowing required to pay the interest on the debt. The reason for the rapid increase in borrowing costs needs to be better understood.

Compound interest – the interest paid on interest – is a great friend when you have money in the bank. Money invested at a compound rate of 10 per cent doubles in

about seven years. It quadruples in about 14 years and grows to almost eight times its original size in 21 years.

But the same thing happens in reverse when you have to keep borrowing to pay the interest on a debt. In the time it takes a newborn child to reach the age of 21, a $200 billion national debt at a compounded rate of 10 per cent would grow to almost $1.5 trillion, all on its own.

Despite the fact that we have cut the annual growth of the debt from 24 per cent to less than 10 per cent since 1984, the debt is still growing faster than the economy – faster than our ability to pay.

Our public debt has grown from $200 billion to $350 billion in five years. Fully $120 billion – more than 80 per cent – of this increase consists of the compounding interest on the original $200 billion. That shows dramatically how important it is to get off the treadmill of borrowing money to pay interest on the past debt. It also helps to explain why the deficit is still at $30 billion in spite of the reduction in spending and increased tax revenues over the past five years.

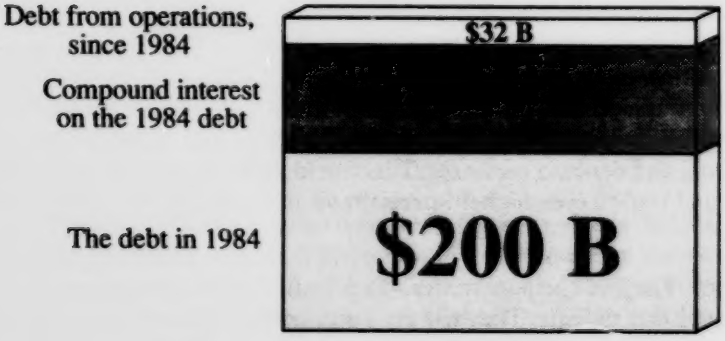
This year alone, interest payments will cost us close to $40 billion – equal to $1,500 for each and every Canadian. That is ten times higher than 15 years ago.

A public debt growing faster than national income does more than feed on itself. It consumes more and more of the dollars we need to maintain existing programs, meet new priorities and keep taxes down. Ultimately, it consumes the hope and the opportunity that should be the legacy we pass on to our children. Instead, a runaway debt becomes our legacy.

The children of today and tomorrow do not have a vote in this matter. We do, and with it comes the responsibility to protect their future from a crippling burden of debt.

With the expenditure control actions in this budget, we will ensure that our operating surplus continues to grow. This is essential. But we also need to ease the

The Debt Treadmill



burden of rapidly growing interest payments. And to do this effectively we must continue to deal firmly with the greatest single threat to our continued fiscal and economic progress: high inflation.

Current Fiscal and Economic Challenges

After seven years of strong economic growth, the economy has exceeded its productive capacity. This has fuelled inflation. The current slowing of the economy is helping to ease the strain, but underlying inflationary pressures remain too high. We must lower inflation as quickly as possible. This is the only way to get interest rates down so that we can put the economy back on a sustainable path of expansion and make further progress on the deficit.

The prospects for lower inflation and interest rates depend crucially on keeping costs under control. If we try to take more out of the economy than it is capable of producing, our inflation problems will worsen and the economy will suffer. Responsible price and wage behaviour will speed the process of getting inflation down.

Federal government wage increases have been below the inflation rate and below the pace of wage increases in the private sector since 1984. The government is today reaffirming its commitment to wage restraint. I have asked my provincial colleagues to join me in that commitment.

This will be a testing year for the Canadian economy. The economic news will not be encouraging in the months ahead. Growth will be slow. Employment is expected to continue growing, but not as quickly as the labour force, and the unemployment rate will rise.

In these circumstances, we can expect to hear increasing demands for quick-fixes, particularly for sharp, sudden reductions in interest rates. The frustration that people feel about the persistence of high interest rates is understandable. I feel it too. But experience makes clear the futility and the danger of trying to solve economic and fiscal problems by dealing with the symptoms rather than the causes. Experience also supports the need for the kind of firm, inflation-fighting monetary policy that the Bank of Canada has been following.

I want to underline the point: High interest rates are the symptom, inflation is the cause. A firm monetary policy helps to ease the demand that is straining the capacity of the economy and creating inflationary pressure. It is dealing with the cause of the problem. Premature easing of credit would lead to an increase in borrowing and demand pressures. This would make the inflationary problem worse, and lead to even higher interest rates in future.

The measures in this budget will work with monetary policy to ease inflationary pressures. They will help to harness the benefits of lower inflation, lower interest rates and lower deficits. They will reinforce each other and lead to a smooth

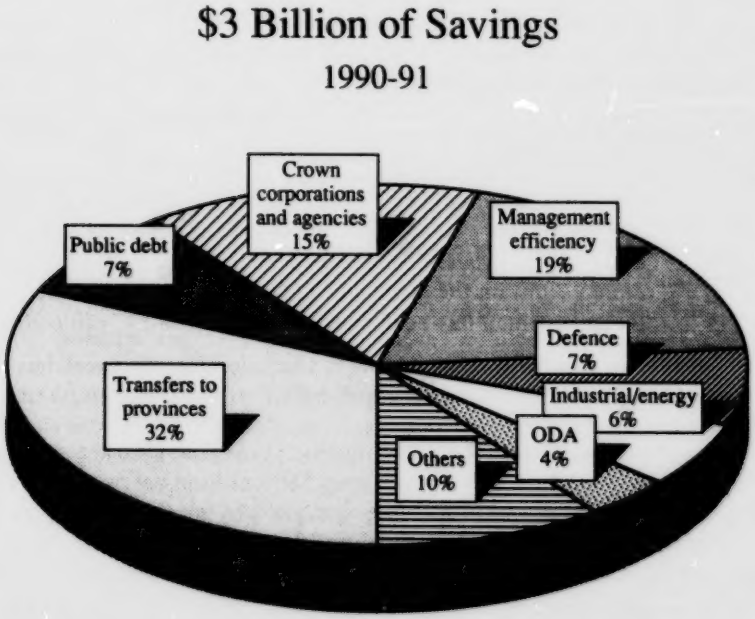
return to strong, sustained growth and job creation. They will help ensure that the greater economic output made possible by our structural reforms will in fact be achieved.

Reinforcing Expenditure Control

The expenditure control measures in this budget are tough. They reflect the fact that after several years of restraint, there are no painless ways to cut spending. The notion that spending can be substantially reduced without having a real impact outside of government simply does not fit with the reality of how government spends the taxpayers' dollars.

Expenditure Control Plan

Our two-year expenditure control plan will have a major impact on program spending. All areas of program spending were reviewed and a wide range of programs is affected. In designing the measures, we were sensitive to the financial circumstances of individual Canadians as well as governments.



- We have exempted major transfers to persons. These include elderly benefits, family allowances, veterans' pensions and allowances and unemployment insurance benefits. We have also exempted the equalization program and Canada Assistance Plan transfers to those provinces receiving equalization.

- We have capped the growth of a number of programs at 5 per cent per year for the next two years. These include Canada Assistance Plan payments to the fiscally stronger provinces of Ontario, British Columbia and Alberta; and certain expenditures for science and technology, and Indian and Inuit programs. In the 1989 budget, defence and foreign aid expenditures were substantially reduced. In view of the tight fiscal situation, their growth will also be limited to 5 per cent from this lower expenditure base.

- We have held a number of programs at their 1989-90 levels for the next two years. Total per capita cash and tax transfers to the provinces under Established Programs Financing will be held constant. These transfers will continue to grow with provincial populations.

- We have reduced or eliminated a number of programs. In light of the economics of the project and the present fiscal environment, the government will not proceed with the offer of assistance for the construction of the OSLO oil sands project. The Canadian Exploration Incentives Program is cancelled effective midnight, February 19. The government will not proceed with the Polar 8 icebreaker project, due to significant increases in the estimated costs, delays which have contributed to these increases, and changes in the international environment.

- We are taking a more businesslike approach to assistance to business. With limited exceptions, grants will be eliminated and financial assistance will be repayable on more rigorous terms. This will place the emphasis more clearly on investing in economic development rather than subsidizing the private sector.

- We are implementing a wide range of other measures to increase efficiency and reduce the cost of government operations. These include the privatization and Crown corporation measures that I dealt with earlier. The 2-per-cent annual limit on the growth of government operations and maintenance budgets, which has been in effect since 1986-87, will continue until 1994-95.

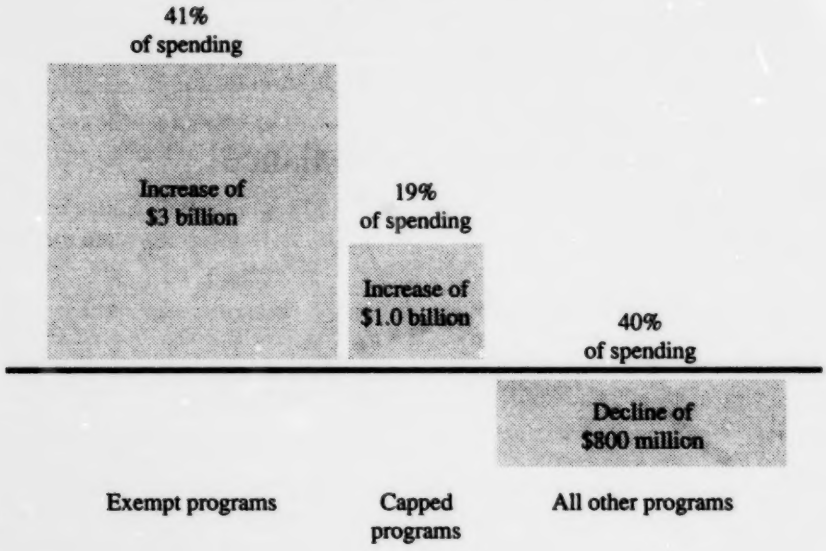
It is clear that with these measures the federal government has tightened its belt; we have restrained our own costs and we will continue to do so.

Total expenditures on programs other than those that are exempt or capped will decline over the next year to a level $800 million below that of the current year. Total federal program spending will grow by 3 per cent next year, well below the expected rate of inflation. Total entitlements for the major federal-provincial transfer programs are expected to grow at about the same rate as federal program spending next year. They will average about 2.3 per cent for Ontario, Alberta and B.C. and 4 per cent for the Atlantic provinces. The lower-income provinces will continue to receive proportionately more federal support than the higher-income provinces.

The deficit is a national problem. It demands a national solution. If we are to restore health to the nation's finances, provincial governments must do their part, just as they too will reap the rewards of lower inflation, lower interest rates and sustained economic growth.

The Expenditure Control Plan

1990-91



Sustaining Fiscal Progress

These measures, with the expenditure restraint of previous years, have made it possible to restore the deficit to a downward path without increasing taxes in this budget. With the Expenditure Control Plan in this budget, we are taking the actions now to ensure that the government's fiscal position in the 1990s can support the priority programs Canadians value.

I have stated on many occasions that it would be irresponsible of our generation if we took the easy option of simply passing our deficit burden to our children. It would also be irresponsible to leave them a legacy of environmental neglect.

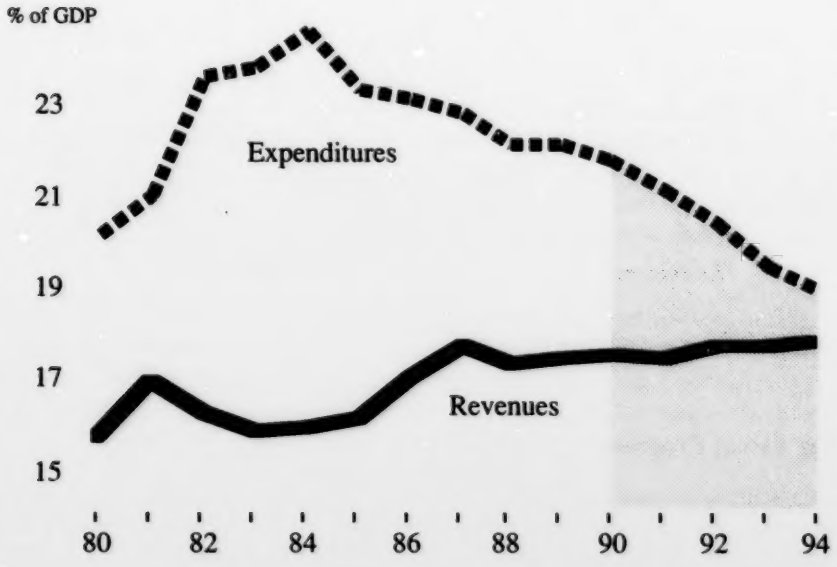
In Canada and abroad, we are witnessing a major change in peoples' attitudes and actions towards the environment. My colleague, the Minister of the Environment, is currently engaged in an extensive dialogue with Canadians on the steps we must take to address the difficult problems related to the pollution of our land, air and water and to deal with the protection of our ecological resources. Later this year, he will table before Parliament, *An Environmental Agenda for Canada: Implementing Sustainable Development*.

Canadians want action to protect our environment. The Agenda will be comprehensive and substantial and will demonstrate the government's commitment to action. It will be introduced in a fiscally responsible manner.

Impact of Budget Measures

The decisive actions in this budget bring us back to the fiscal track set out in the 1989 budget. We will cut the deficit to $28.5 billion in 1990-91. This deficit includes the impact of the one-time transitional cost of sales tax reform, including prepayment of the Goods and Services Tax Credit, the transitional grant to small business and the rebate of federal sales tax on inventories.

Restoring Fiscal Balance



The measures in this budget ensure that the deficit will be more than cut in half to $14 billion by 1993-94. By the following year:

- The deficit will be further reduced to $10 billion.
- The government will begin to pay down its bonds and Treasury bills.
- Program spending will fall to 14.2 per cent of national income, the lowest level since the late 1960s.
- The surplus of revenues over program expenditures – our operating surplus – will reach $31 billion.
- The burden of debt will be reduced as the public debt shrinks relative to our national income.
- As a direct result, the portion of every revenue dollar that today goes for debt interest will be reduced from 35 cents and rising, to 26 cents and falling.

In short, we will regain the flexibility needed to make real choices about the kind of country we will pass on to our children. And we will be able to make those choices in a climate of lower inflation, lower interest rates, durable economic growth and more jobs and opportunities in every part of Canada.

I am tabling the budget document including Notices of Ways and Means Motions. Details of the measures are included in the document.

Pursuant to a motion of this House, I will introduce today a bill seeking borrowing authority for the 1990-91 fiscal year.

I am asking that an order of the day be designated for consideration of those motions.

Conclusion

A nation's true sovereignty is determined by the ability of its people to shape their own future.

In today's world, our sovereignty is not threatened by military force or aggression. Our freedom and opportunity to realize our dreams for ourselves and our children rest on our response to the challenge of a more competitive world in the throes of economic change.

There can be no turning inward from this world. Canada is a major trading nation. We depend on international trade for one-third of our national income, millions of jobs and a substantial part of our ability to pay for important public services.

These benefits do not flow to Canada by right; we have to work hard for them. And when the economic world changes, we have to keep pace. To master our future in a changing world, we must expand our capacity to produce and sell Canadian goods and services at home and in markets around the world.

Canada has the natural resources, the capital and the people with the ingenuity to prosper in a competitive world. The very fact of Canada's existence is a tribute to its adaptability. Our ancestors built this country against formidable odds. Canadians have stuck together through testing periods by reaffirming, time and again, their ability to build on the rich diversity of the nation with realism, determination, foresight and understanding. That was the spirit of Confederation; and it must be the spirit in which we face every challenge to the building of a better future for Canada and Canadians.

Our ability to keep our economic future in our own hands is being challenged by the closely linked problems of inflation and growing debt. The economic plan that I have described, and the firm actions we have taken as part of that plan, have brought us to a clear prospect of relief. But let it not be said that we lost the battle by abandoning it before it was won.

Indeed, if we maintain our resolve, the prospect of lower inflation is within sight and we will have the deficit under firm control. By persevering, we will attain greater control over our destiny, and greater ability to devote our resources to investments in a rising standard of living and a better quality of life for all Canadians: in research and development, education and skills training, and environmental, social and cultural programs.

We must not fail in our resolve. We must continue to face our problems squarely. We must grasp the opportunities that are at hand to build the Canada that we want for ourselves and for future generations.

2. Canada's Economic Performance and Prospects

Table of Contents

Overview 21

The Expansion Since 1983 22

- The Emergence of Inflation Pressures 24
- Growing Dependence on Foreign Savings 25
- Regional Dimensions 27
- Recent Economic Performance 29

Short-Term Economic Prospects, 1990-1991 39

- External Economic Environment 41
- The Canadian Economy 43
- Short-Term Transition Effects From the GST 48
- Canadian Private Sector Short-Term Forecasts 49

Medium-Term Economic Prospects, 1992-1995 51

- Canada's Potential Growth Has Been Raised 51
- The Economy Will Become Better Balanced 54

Overview

Canada faces important opportunities and challenges in the 1990s. Prosperity has resulted from the long expansion which followed the devastating 1981-82 recession. This expansion has been almost without precedent since the Second World War. Its benefits have in recent years become more evenly distributed among all the regions.

As the expansion has matured, however, demand has increasingly outstripped the economy's capacity to produce. Inflation pressures have increased and imbalances have emerged in the economy to threaten further expansion. The challenges facing the country are to put the economy back on a path of sustained non-inflationary growth and enhance that growth.

If the right economic conditions are created now – principally lower inflation and inflation pressures – Canada's prospects for the medium term will be bright. The economy's capacity to expand – its potential growth – has already been strengthened. Structural initiatives like deregulation of the energy and transportation sectors, the Canada-U.S. Free Trade Agreement, Income Tax Reform, the proposed Sales Tax Reform, and the new Labour Market Development Strategy are increasing economic efficiency, improving competitiveness and encouraging investment. These economic advances will lead to higher living standards for Canadians. The economy's potential growth rate in the first half of the 1990s is now estimated at 3¼ to 3½ per cent, compared with 2¾-per-cent growth potential estimated for this period as recently as the mid-1980s. Indeed, until the Government of Canada launched its structural initiatives, concern was widespread that the country's potential growth rate would actually decline due to a slowing in the growth of the labour force and weak growth in total productivity.

The world is coming to realize that economies can function more efficiently with less regulation and fewer trade barriers. Many other countries have also been making important structural changes. New competitors are emerging and new markets are opening up. These changes in the global economic environment complement the opportunities opened by our domestic policy initiatives. They also raise a challenge: Canada must be competitive. Only through a competitive economy can we generate the growth, jobs and wealth necessary to secure our national and individual goals.

Inflation pressures must be controlled and inflation reduced for Canada to achieve the strong potential growth that the recent structural changes to the domestic and global economies have made possible. Failure to reduce inflation will exact a high and ongoing price in Canada's competitiveness. But the costs of inflation run

much deeper than this. Inflation impairs the functioning of the economy, distorts economic decision-making, and hurts people least able to protect themselves. And the longer inflation pressures are allowed to build, the more difficult they become to eradicate. The experience of the 1970s and early 1980s clearly demonstrated this.

With growth now slowing and expected to remain weak for a while, some encouraging signs of lower inflation and easing inflation pressure have appeared. It is imperative that further progress against inflation occur as quickly as possible. The government remains committed to this objective. This is the only way of getting interest rates down, keeping them down, and putting the economy on a firm and sustainable footing.

The fiscal deficit must also be reduced. Further action is being taken in this budget to accomplish this. Fiscal policy, by assuming more of the burden for lowering inflation, will complement monetary policy and increase the scope for interest rates to come down. A lower fiscal deficit will also reduce the country's dependence on foreign savings, and help free domestic savings to finance the productive investment needed to improve our competitiveness and sustain non-inflationary economic growth.

The Expansion Since 1983

Canada's economic performance from 1983 to 1988 was impressive. Real GDP grew by 4.5 per cent a year (Chart 1a), the fastest rate among the major industrial countries. Employment growth, at 2.4 per cent, was also second to none. The unemployment rate fell dramatically (Chart 1b).

At first the economic recovery was narrowly based and heavily dependent upon the surging U.S. market. Improving inventory investment and rising net exports led growth in 1983 and 1984. From 1985 onward, the expansion broadened and became based on domestic sources of spending: consumption, housing, and investment.

Household spending was a driving force behind the expansion in the mid-1980s. As growth gained momentum and employment recovered, consumer confidence revived from its record lows of the recession and the household savings rate dropped dramatically. The growth of spending on consumption and housing soared, outstripping general economic growth during the period.

Investment growth at first lagged behind the cycle and was unbalanced both regionally and sectorally. By 1985, however, it was recovering. Between 1985 and 1988, it averaged a particularly strong 10.6 per cent, at annual rates (Chart 1c). Companies rapidly expanded their plants, built new and more productive facilities, and modernized existing ones. Spending on machinery and equipment increased even faster. The mid-1980s investment boom reflected economic fundamentals, in sharp contrast with the rapid pre-recession investment spending which was based

Chart 1

Canada's Economic Performance

Chart 1a

Growth in Real Gross Domestic Product and Real Final Domestic Demand

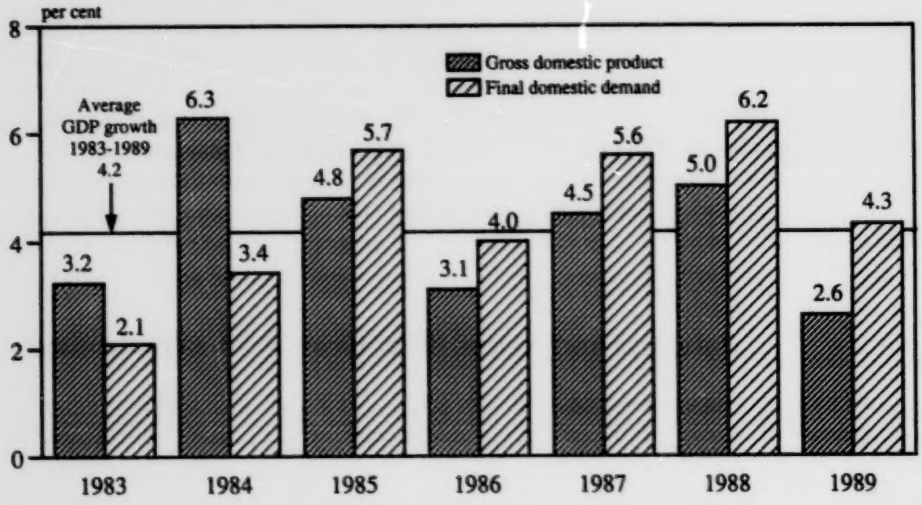


Chart 1b

Canadian Unemployment Rate

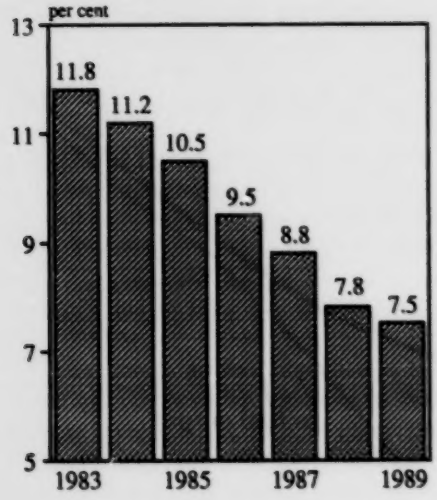
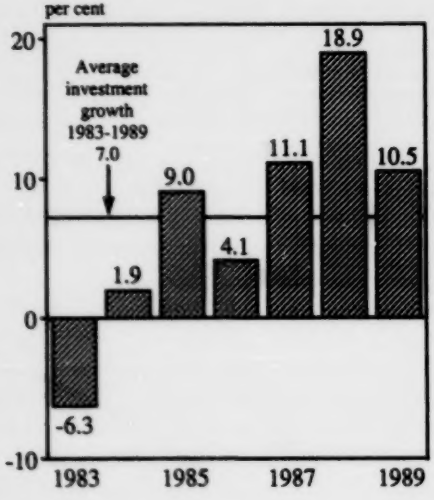


Chart 1c

Growth in Real Business Non-Residential Investment



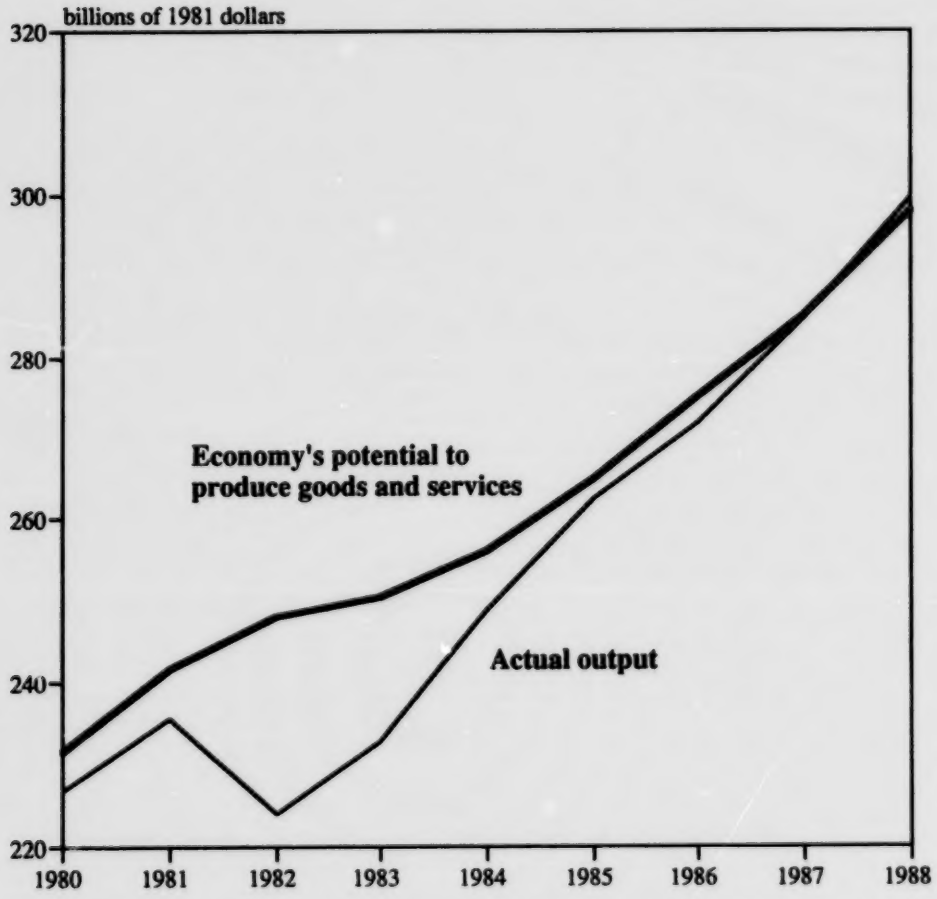
on over-optimistic expectations about resource prices. High rates of capacity utilization in recent years, healthy profit growth, strong sales growth, and a buoyant outlook for the country's economic prospects created by the government's structural reforms have all contributed to the recent investment boom.

The Emergence of Inflation Pressures

By 1988, strong growth had taken up the considerable slack left in product and labour markets by the 1981-82 recession. The economy, in aggregate, had effectively reached its capacity to produce goods and services (Chart 2). Both product and labour markets were tight. The Bank of Canada's measure of capacity utilization attained its highest level in 14 years. The national unemployment rate reached a seven-year low, having fallen significantly in every region. Inflation pressures and imbalances began to emerge. With monetary policy remaining firm, interest rates and the exchange rate rose. The higher value of the dollar slowed Canadian exports while strong domestic demand, particularly for investment, led to greater imports to Canada. As a result, our current account deficit widened. The continuing high fiscal deficit, in the face of a domestic investment boom, was increasing our reliance on foreign savings.

Chart 2

Potential and Actual Real Gross Domestic Product*



* For the commercial sector of the economy.

Rising inflation pressures threatened to undermine the expansion, and the large fiscal deficit was adding to these pressures. The risks of allowing inflation to take hold and become embedded in costs are great: eroding competitiveness, continuing high interest rates and stagnating growth. If this were allowed to happen, the government's fiscal position would deteriorate, serving to increase our reliance on foreign savings and put more pressures on interest rates.

The April 1989 budget recognized the threat inflation posed to continuation of the expansion. It contained strong fiscal measures, aimed not only at putting the federal government on a sounder financial footing but also at restoring balance in the economy by reducing excessive demand pressures. These measures were intended to lower inflation pressure, thus creating an environment for lower interest rates, less dependence on foreign savings, and sustainable non-inflationary economic growth. A period of slower growth, with higher unemployment, was expected as the economy made the transition to lower inflation and sustained higher growth in the medium term.

Growing Dependence on Foreign Savings

Beginning in the mid-1980s, Canada began to use more foreign savings because the needs of the business investment boom started outstripping growth in domestic savings (Chart 3).

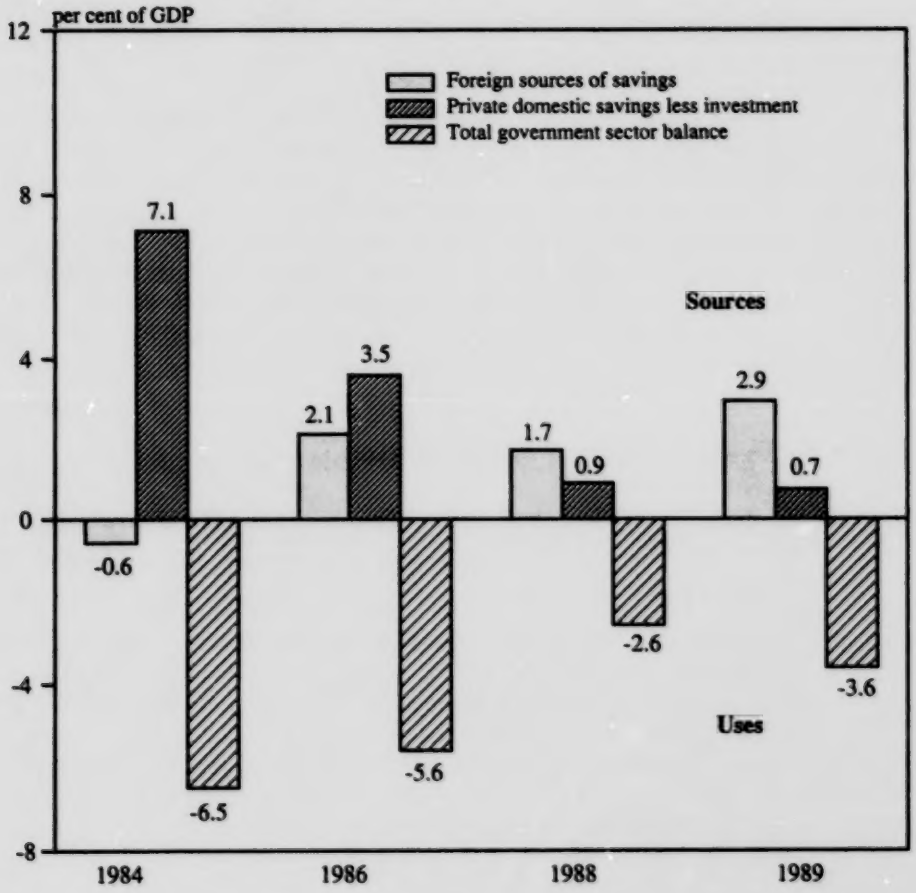
In any country, the three broad sources and uses of savings (private, government and foreign) must balance. Net private domestic savings consist of the difference between total private sector savings and private sector investment expenditures. Government savings, or dissavings in the case of a deficit, are the other domestic source. Foreign savings, in the form of total capital inflows, are the counterpart of a current account deficit. The arithmetic is simple. If private savings are not sufficient to finance the sum of private investment and the total government sector deficit, the difference is borrowed abroad.

During and immediately after the severe recession of 1981-82, private savings were high due to uncertainty about the economic environment. At the same time, private investment was depressed. Even though government sector deficits were large, the funds from private sector savings were more than sufficient to finance both these deficits and private investment demands; indeed, Canadian excess savings flowed to the rest of the world and Canada ran a current account surplus.

As the recovery gained momentum, however, confidence and private sector spending – by both households and firms – increased. Private savings declined. Private investment increased. Even though the government sector deficit declined, due mainly to reduction in the federal deficit, it did not decline fast enough to offset the increased demands for funds by the Canadian private sector. Domestic savings fell short of domestic demand for savings. Since 1985 Canada has had a current account deficit – the counterpart of an increasing reliance on foreign savings.

Chart 3

Sources and Uses of Savings



Strong growth in investment spending, starting in 1985, accounts for a large part of the increase in the current account deficit and the resulting increase in international indebtedness and debt servicing. Indeed, Canadian investment booms have, like the latest one, always been accompanied by a current account deficit. Of the $13 billion decline in the current account balance between 1984 and 1988, over 60 per cent can be attributed to higher imports of machinery and equipment related to Canada's domestic investment performance. The increased investment, by adding to productive capacity, has normally provided the means to service the higher foreign debt.

Today's large government sector deficits are increasing foreign indebtedness by drawing on Canadian savings that would otherwise be available to finance private investment; the use of this saving to finance the deficit does not lead to a matching increase in productive capital to provide the means to service foreign debt. From the savings-investment balance, we see how large government sector deficits divert

the funds needed to finance enhancements to the economy's supply capacity. In an economy that is operating at a high level of capacity, government deficits increase our liabilities to foreigners and lower our prospective domestic standard of living. Action to speed up the pace of fiscal consolidation will help to lower our reliance on foreign savings and lower net indebtedness as a proportion of GDP.

Regional Dimensions

In the early stages of recovery, benefits of strong growth in both employment and capital spending were unevenly distributed across the regions. They became more evenly spread as recovery gave way to expansion. More recently, inflation pressures have emerged in all regions and inflation has risen in virtually every province.

Employment Growth Becomes Better Balanced

From 1983 to 1986, employment growth was strongest in Central Canada. In 1987, as resource industries in the Atlantic provinces and in Western Canada began to benefit from rising world demand for some of Canada's key commodities, employment growth strengthened in these regions as well (Chart 4a).

Job creation became better balanced throughout the country in 1988 and strongest in regions with the highest unemployment rates. Employment grew by 4.2 per cent that year in the Atlantic provinces, the fastest pace of growth for the region in the 1980s and the highest rate of growth of any region of Canada in that year. British Columbia recorded the second fastest employment growth in 1988 at 4.0 per cent. Both regions benefited from strong domestic and international demand for their forest products, fish, and metals and minerals.

Developments in 1987 and 1988 brought a better cumulative balance to the economic expansion. Nationally, employment increased 14.7 per cent from 1983 to 1988. All regions shared in this gain, with a 13.9 per cent gain in the Atlantic, 17.3 in Central Canada, 6.8 on the Prairies, and 14.1 in British Columbia. Likewise, all regions shared in the national drop of 3 percentage points in the unemployment rate over this period: 2.6 percentage points in the Atlantic, 5.1 in Central Canada, 1.7 on the Prairies, and 3.5 in British Columbia. The Prairie provinces experienced less improvement in labour market conditions than the rest of the country because of adverse developments in oil and grain markets. International oil and grain prices fell sharply in 1986, the latter largely due to the U.S.-EC grain dispute. Oil prices have not recovered to their pre-1986 levels and the Prairie grain sector suffered a further setback with the 1988 drought.

Investment Spending Rose Outside Central Canada

In the early part of the recovery, the growth of business investment spending was weak in the Atlantic provinces and Western Canada. Led by exports, the recovery

Chart 4

Regional Aspects of Growth and Inflation

Chart 4a

Employment Growth

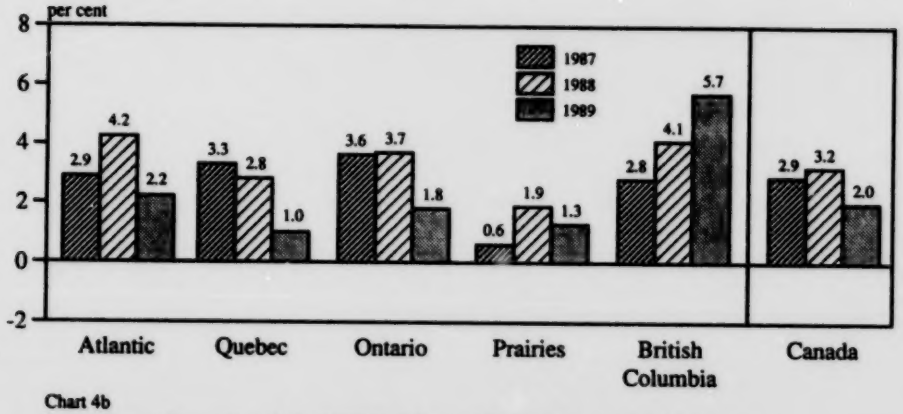


Chart 4b

Investment Growth – July 1989 Public and Private Investment Survey

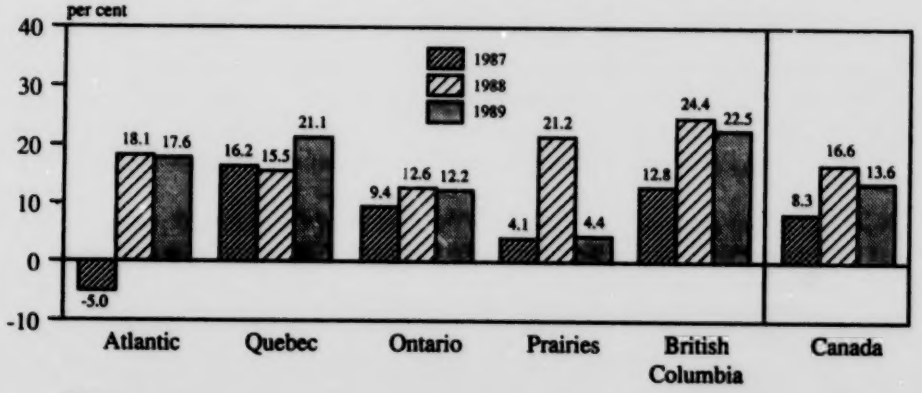
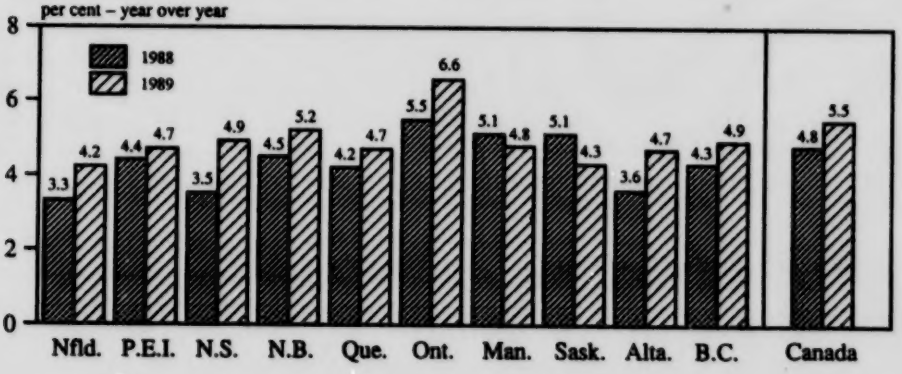


Chart 4c

CPI Inflation – Excluding Food and Energy



spurred investment in Canada's industrial heartland. Business investment took off in 1987 in most of the regions (Chart 4b). It picked up in the resource sector as a strengthening world economy boosted resource prices.

The strength of business investment spending continued to spread in 1988 and 1989 to the Atlantic and Western provinces. Among the provinces, New Brunswick led non-residential business investment spending for both years. Business investment was also particularly strong in British Columbia, buoyed by surging residential construction and major investments in forest products and metals industries. Investment spending on the Prairies was weak in 1989 as oil and gas drilling in Alberta and Saskatchewan declined.

Inflation Has Risen Across the Country

As growth became better balanced across the regions, labour and product markets tightened and inflation pressures emerged. The inflation problem is not confined to Central Canada: for 1989, the CPI rate of inflation excluding food and energy – a measure of core inflation – is high everywhere and up in every province except Manitoba and Saskatchewan (Chart 4c).

Recent Economic Performance

General economic growth has slowed since early last year, as projected in the April 1989 budget, but the slowdown has been due almost entirely to a worsening external balance. Over the first three quarters of 1989, final domestic demand was much stronger (Chart 5a) and labour markets remained tighter (Chart 5b) than had been expected. The level of activity in the economy is still high and inflation pressures still strong. Recent signs of moderating inflation took longer than expected to surface. Interest rates remain high. The imbalances that existed at the time of the 1989 budget continue to exist.

Growth Slows

Growth in real GDP and final domestic demand has slowed markedly since mid-1989. Over the second half of 1989, real output growth averaged about 1.7 per cent at an annual rate, and the unemployment rate rose from 7.3 per cent in September to 7.7 per cent by year-end. In January, the unemployment rate was 7.8 per cent.

Consumer spending eased during 1989 but the pattern was erratic. Growth in housing investment has also eased, although housing construction remains strong and starts continue to be well above the 190,000-to-200,000 range that would be expected by the rate of household formation and the normal replacement of older houses. Investment spending decelerated from the unsustainably strong pace of 1988, although it remained the leading sector of growth in the economy.

Chart 5

Unexpected Demand Pressures in 1989

Chart 5a

Growth in Real Final Domestic Demand in 1989

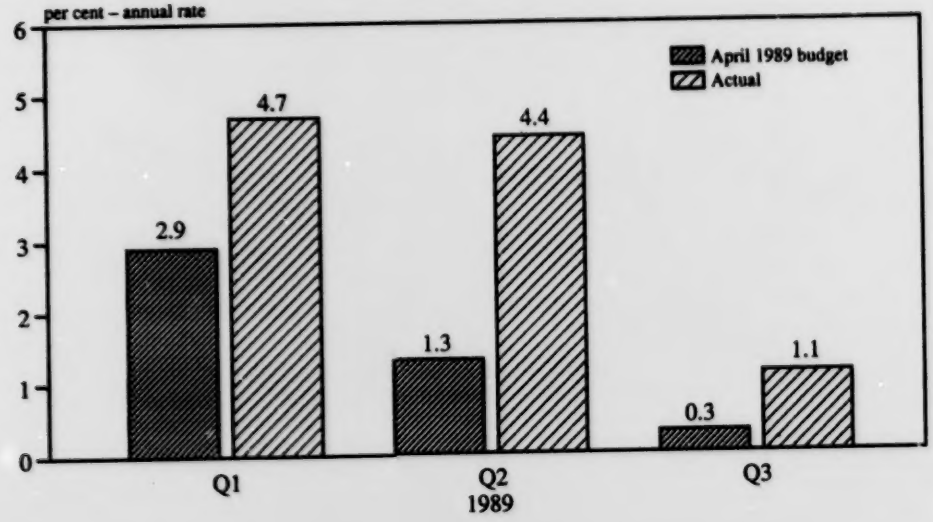
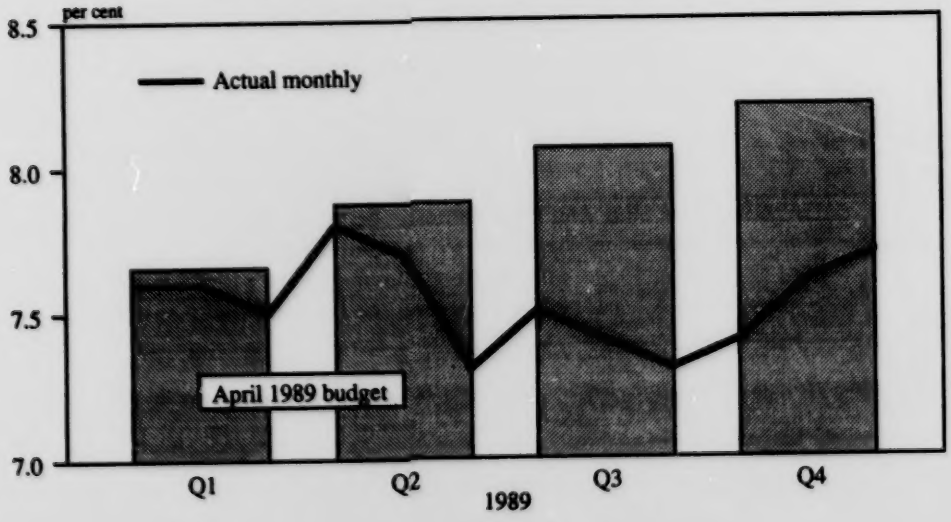


Chart 5b

Canadian Unemployment Rate



Export growth has declined due to a moderation of demand growth in the United States (where about 75 per cent of Canada's exports are sold), a reduction in wheat exports following the 1988 drought, and the impact of the strong Canadian dollar. Investment growth continues to attract imports. Net exports and the current account balance have weakened.

Although growth has slowed, inventories appear generally to be in balance with sales. During the 1980s, advances in managing non-farm business inventories allowed firms to respond quickly to changes in demand, thus avoiding sharp changes in production plans owing to undesired buildups in inventories following unexpected declines in sales.

The slowing pace of economic activity brought lower employment growth in 1989, particularly in the last four months of the year. The unemployment rate rose. Employment growth slowed markedly in the Atlantic provinces and Quebec. The slowing in Atlantic Canada was partly due to the effects of depletion of stocks on a beleaguered fishing industry. Employment growth in Quebec slowed sharply as residential construction and consumer spending weakened. Employment strengthened in British Columbia, buoyed by strong domestic demand growth and international and inter-provincial migration to the province.

In contrast to previous expansions, firms have been prudent in their hiring practices. Rather than hiring employees to meet what could be temporary increases in demand, they have used their existing work forces and increased working hours until the strength of demand became better known. In times of slowing demand growth, this practice works as a buffer and helps to sustain employment levels. Firms can reduce working hours before reducing the size of their work forces. Currently, average hours worked have come down, but from a high level.

Inflation Remains High

In the second quarter of 1988, the Bank of Canada measure of capacity utilization in Canadian industry reached its highest point in 14 years (Chart 6a). The pressures on capacity in 1988 were strongly inflationary. The inflation rate rose from about 4 per cent in most of 1988 to 5.4 per cent by the middle of 1989, then receded to 5.1 per cent by year-end. Excluding the volatile food and energy components, the core CPI inflation rate is now about 5½ per cent (Chart 6b). Without the moderating effect of the appreciation of the Canadian dollar, the inflation rate would have been over 6 per cent during 1989.

New capital and slowing overall demand growth have eased the rate of capacity utilization, returning it to the 1962-79 average. This recent easing should play a role in moderating inflation.

In 1989, tight national labour markets led to a marked increase in wage costs in 1989, which was not confined to Central Canada. As measured by average hourly

Chart 6

Inflation Pressures and Inflation

Chart 6a

Goods Sector
Capacity Utilization Rate

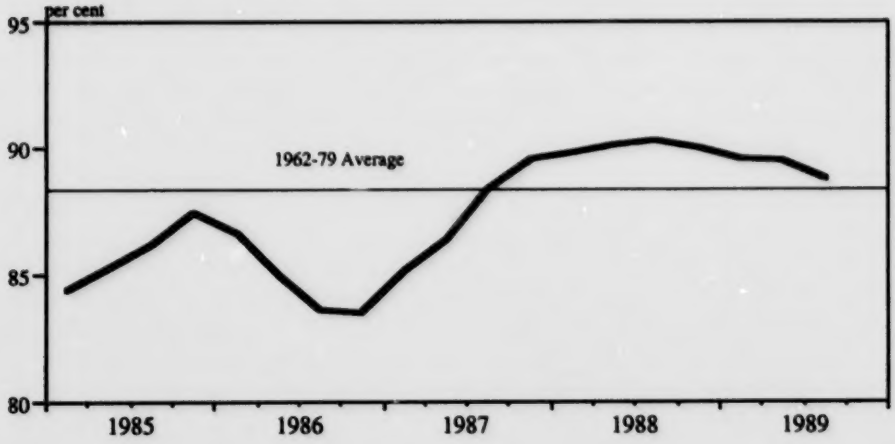
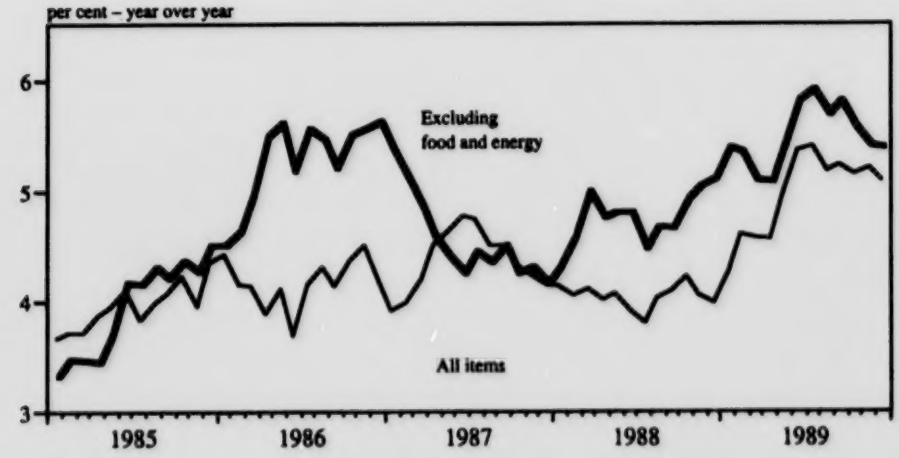


Chart 6b

CPI Inflation



earnings, wage costs are rising in almost every province (Chart 7a). Combined with sluggish productivity growth, these have raised the rate of increase in labour costs. Indeed, Canadian labour costs have increased faster during the last three years than those of our major trading partners, on a domestic currency basis (Chart 7b). Our competitive position has deteriorated.

The exchange rate has significantly appreciated in recent years but this has to be viewed from the perspective of current inflation pressures. If the exchange rate

Chart 7

Labour Costs

Chart 7a

Growth in Average Hourly Wages by Province
1988 and October 1989

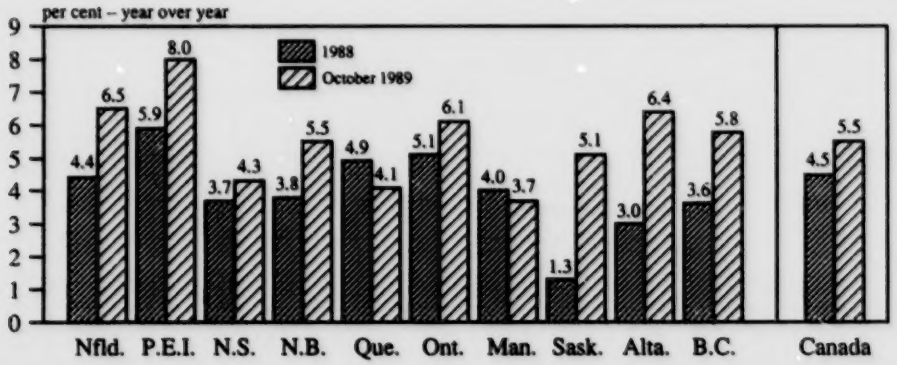
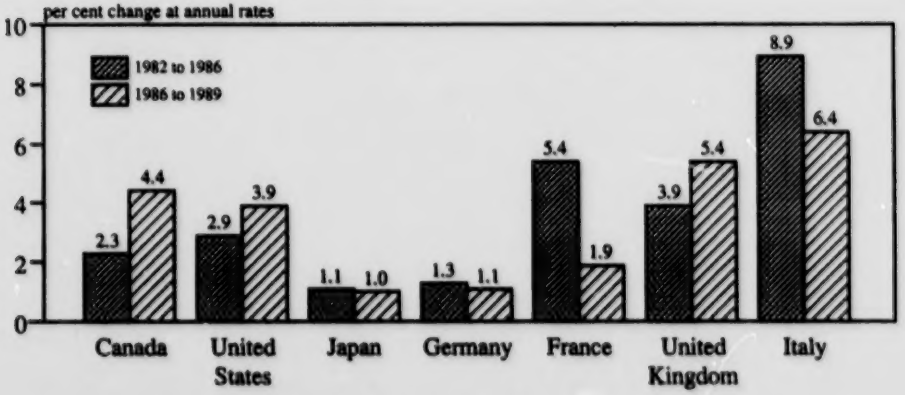


Chart 7b

Growth of Unit Labour Costs
Measured in Domestic Currencies



Source: OECD, *Economic Outlook*, December 1989.

Table 1

Recent Canadian Economic Developments

	1987	1988	1989[1]
	(per cent change unless otherwise specified)		
Expenditures (volumes)			
Gross domestic product (GDP)	4.5	5.0	2.6
Consumption	4.9	4.3	3.3
Residential investment	16.4	4.6	3.2
Business non-residential investment	11.1	18.9	10.5
Machinery and equipment	16.6	23.1	13.5
Non-residential construction	3.3	12.1	5.0
Government expenditure	1.0	3.4	2.5
Final domestic demand	5.6	6.2	4.3
Inventory change (billions of 1981 dollars)	0.8	−0.8	3.2
Exports	6.5	9.5	−0.4
Imports	9.0	13.9	7.3
Net exports (billions of 1981 dollars)	11.5	6.9	−4.4
Current account balance (billions of current dollars)	−9.4	−10.3	−18.5
Housing starts (thousands of units)	245	221	216
Prices and costs			
CPI	4.4	4.0	5.0
GDP deflator	4.4	4.1	4.8
Labour income per employee	5.9	5.6	6.2
Labour market			
Labour force	2.1	2.0	1.7
Employment	2.9	3.2	2.0
Unemployment rate (per cent; fourth quarter level)	8.1	7.7	7.6
Incomes			
Real personal disposable income	3.9	4.1	5.0
Corporate profits before taxes	24.5	10.7	−2.8
Personal savings rate (per cent level)	9.5	9.2	10.3
Financial market (per cent)			
90-day commercial paper rate			
Nominal	8.4	9.7	12.2
Real[2]	4.0	5.7	7.2
Longer-term industrial bond rate (Scotia McLeod average)			
Nominal	10.7	10.9	10.8
Real[2]	6.3	6.9	5.8
Exchange rates			
Canada-U.S.[3] (U.S.¢ per Can. $)	75.4	81.3	84.5
Trade-weighted: G-10 (1981=100)	88.2	93.9	98.8
Trade-weighted: Overseas (1981=100)	77.8	78.2	87.4

[1] National accounts and wage settlements data for 1989 are based on Department of Finance estimates for the fourth quarter.

[2] Real interest rates are defined as the nominal rates minus the percentage change in the consumer price index.

[3] Average noon rate.

had not risen, our domestic cost structure would have been higher. Our competitive position would have been damaged for a long time.

Production costs must be restrained in the increasingly open and competitive global economy. This is needed for competitive pricing. It is also needed to generate the funds businesses require to finance the capital spending that will permit them to take advantage of new technological and market opportunities.

Inflation pressures must be eased quickly as growth in the economy slows. Yet wage settlements late in 1989 showed few signs of easing, despite indications of slowing demand growth. After opening 1989 with a 4.3-per-cent increase in the first quarter, they rose to 5.9 per cent by the third, owing entirely to increases in public sector settlements. Private sector wage settlements have fluctuated around 5.0 per cent since mid-1988. Public sector settlements, on the other hand, accelerated through the first three quarters of 1989 to reach 6.3 per cent by the third quarter, after averaging less than 4 per cent in 1988 (Chart 8a).

Chart 8

Wage Settlements

Chart 8a

Private and Public Sector Wage Settlements

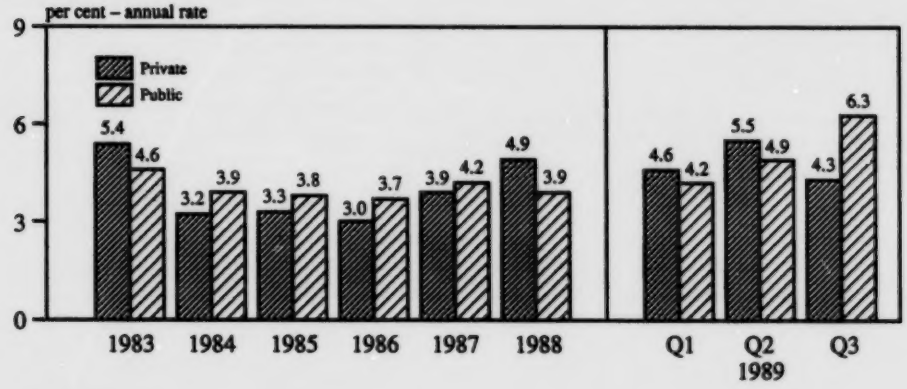


Chart 8b

Public Sector Wage Settlements by Jurisdiction

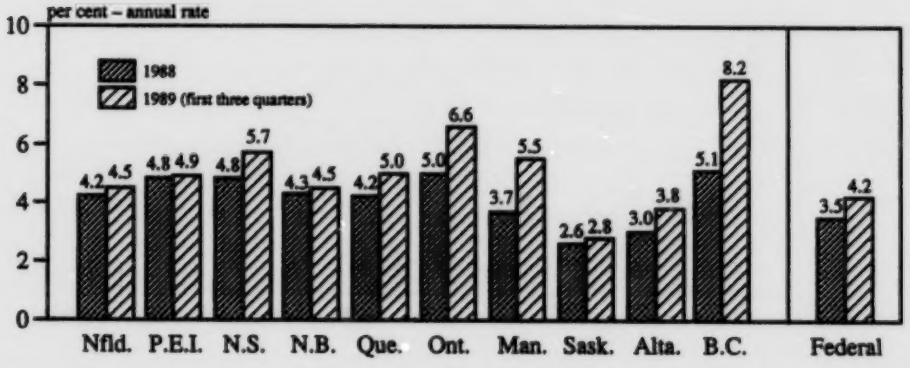


Chart 9
Personal and Corporate Debt

Chart 9a

Growth in Household and Business Credit

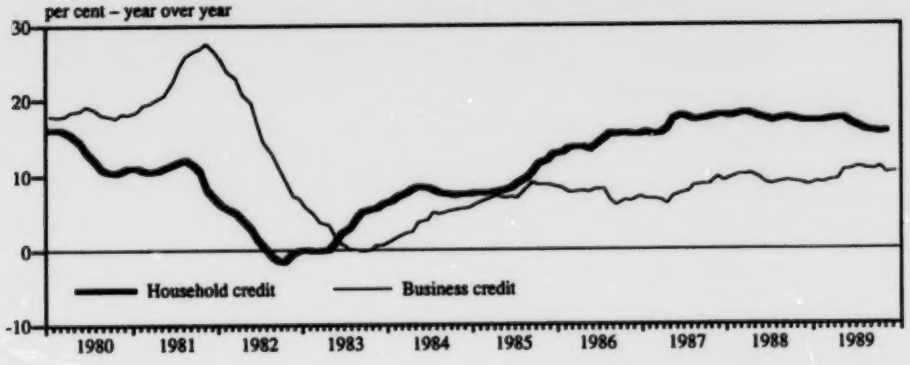


Chart 9b

Personal Debt Relative to Financial Assets

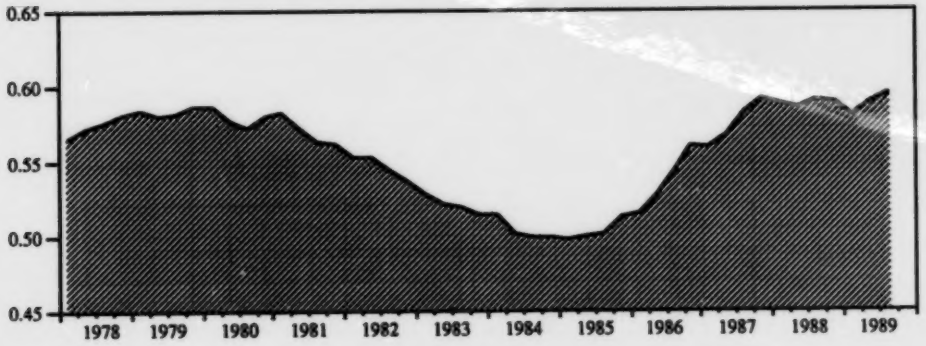
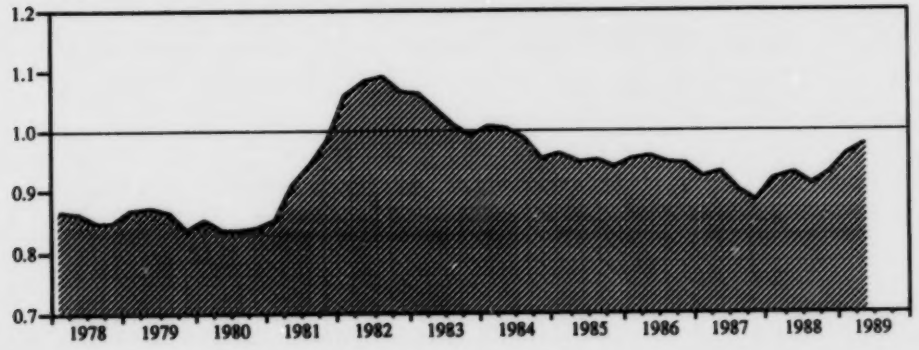


Chart 9c

Large Industrial Corporations Debt-Equity Ratio



Wage settlements in provincial jurisdictions led the 1989 increase (Chart 8b). By the third quarter, education-health-and-welfare settlements had reached 6.6 per cent, just above average provincial administration settlements of 6.4 per cent. By contrast, wage settlements in the federal administration remained virtually unchanged at 4.2 per cent; they continued to be below the rate of inflation.

Public sector wage settlements in British Columbia were higher than in all other regions and sectors in the first three quarters of 1989, averaging 8.2 per cent, compared with only 3.5 per cent in the B.C. private sector. Settlements in Ontario averaged 6.6 per cent in the public sector, 5.7 per cent in the private. Only on the Prairies were wage settlements in both sectors less than 5 per cent.

High public sector settlements are adding to inflation pressures. It is crucial that all levels of government as well as the private sector contain and lower cost increases. Since 1984, federal government wage increases have been less than the rate of inflation and, on average, below the pace of wage increases in the private sector. The government will continue to exercise such leadership in wage restraint. Within the framework of collective bargaining, the government remains committed to fiscally responsible wage settlements that will contribute to reducing inflation pressures.

Corporate Profits Are Being Squeezed

Strong investment has been a major source of growth in recent years. Now rising labour costs and weakening demand are squeezing profit margins. By the third quarter of 1989, corporate profits before taxes were 5.7 per cent below – and unit labour costs 5.8 per cent above – their level a year earlier. The squeeze on profits threatens to dampen investment at a time when firms need to expand plant and equipment to realize the full benefits of structural initiatives like the Free Trade Agreement and Tax Reform.

Credit and Debt Growth Increase

Strong demand growth and inflation pressures are reflected in fast expansion of credit. By late 1989, business credit was up over 10 per cent from the previous year and total household credit was up over 15 per cent (Chart 9a). The growth in these credit aggregates stems principally from the strong spending on consumer durables, housing, and business investment in recent years.

In the inflationary environment of the last 18 months, with sustained rapid growth of household and corporate borrowing, the financial health of the Canadian economy has weakened. Personal debt-loads have risen to new highs as a proportion of both personal disposable income and personal financial assets (Chart 9b).

Chart 10
Financial Market Developments

Chart 10a

Short and Long-Term Interest Rates

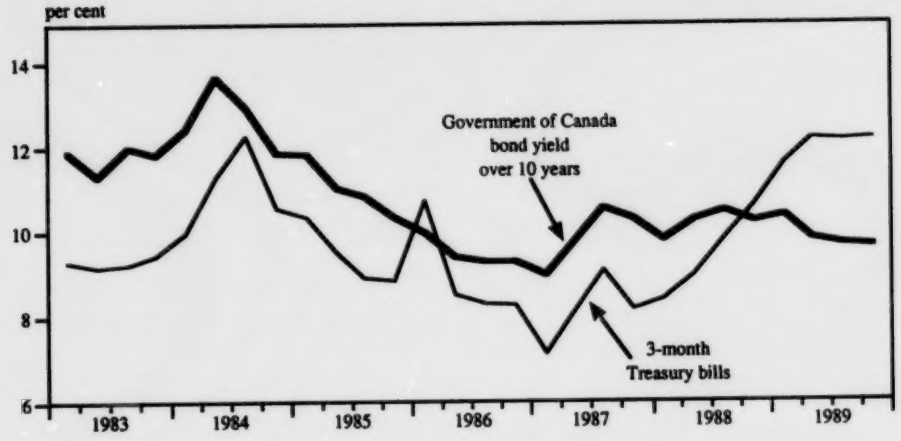
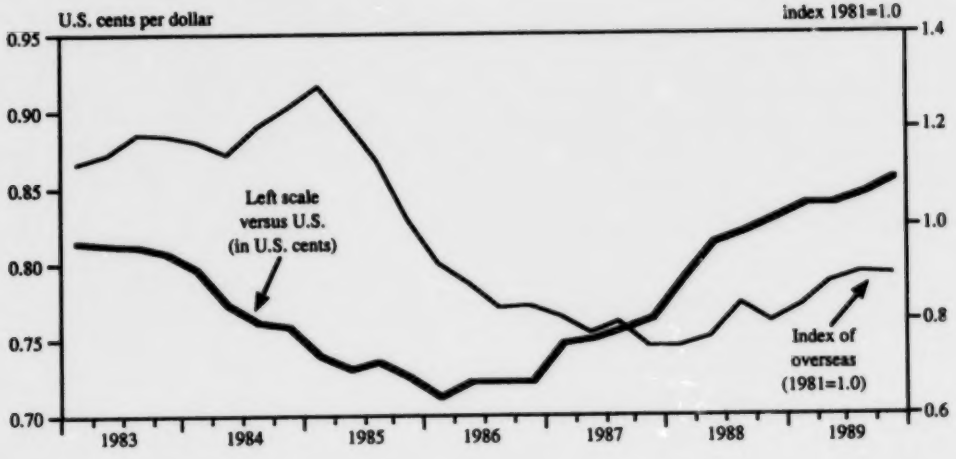


Chart 10b

Canadian Exchange Rates



The debt-to-equity ratio of large industrial corporations fell substantially in the period of recovery and expansion, as firms repaired balance sheets damaged in the 1981-82 recession. Indeed, much of the strong investment spending from 1985 to late 1987 was financed by internal funds and a receptive equities market. The debt-to-equity ratio, though increasing since the stock market plunge of October 1987 made equity financing less attractive, remains well below its previous peak (Chart 9c).

Interest Rates Remain High

Short-term interest rates in both Canada and the United States continued to rise early in 1989 as monetary policy remained firm in the face of increasing inflation pressures. In the spring, however, with signs of emerging weakness in the U.S. economy, the Federal Reserve Board eased monetary policy; short-term rates declined by almost 200 basis points between March and the end of the year. With inflation pressures still strong in Canada, Canadian rates stabilized at about 12.3 per cent from April to early January (Chart 10a). In early February they were about 13.0 per cent.

In contrast to short-term interest rates, long-term rates in Canada declined almost 100 basis points between February and June last year; they fluctuated between 9.6 and 9.8 per cent over the remainder of the year. In early February they were about 9.9 per cent. This inverted yield curve, showing short-term interest rates higher than long-term, is consistent with expectations that short-term interest rates will fall. It reflects confidence that economic policy will succeed in moderating demand growth and reducing inflation. Recently long-term rates were subject to some upward pressure from international financial markets due to mounting concerns about inflation in several major economies.

The short-term interest differential between Canada and the U.S. widened during 1989 and reached about 400 basis points in Canada's favour by the end of the year. The widening contributed to a rise in the external value of the Canadian dollar from just under U.S. $0.84 at the beginning of 1989 to over U.S. $0.86 in early 1990 (Chart 10b). In mid January the Canadian dollar came under some downward pressure and in early February the exchange rate moved below U.S. $0.84.

The Canadian dollar appreciated against overseas currencies through 1988 and 1989, although it has recently fallen back somewhat. Against these currencies, the dollar remains substantially below its peak in early 1985.

Short-Term Economic Prospects, 1990-1991

1990 will be a year of transition. The Canadian economy has just completed seven years of expansion, performing well by most standards. In recent years, domestic demand growth has, however, outstripped our capacity to produce goods and

Chart 11

Economic Performance and Prospects in the United States

Chart 11a

Growth in U.S. Real GNP and Real Final Domestic Demand

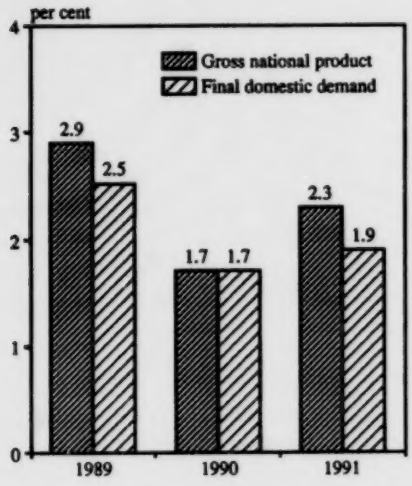


Chart 11b

U.S. CPI Inflation

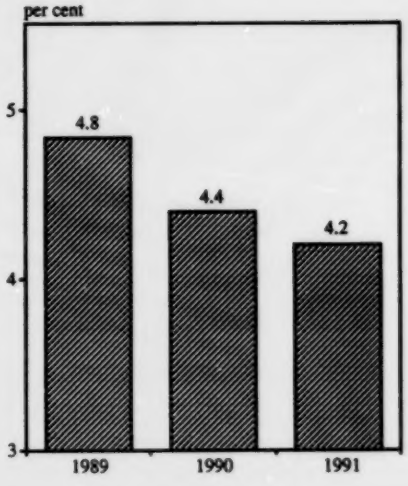


Chart 11c

Fourth Quarter U.S. 90-Day Commercial Paper Rate

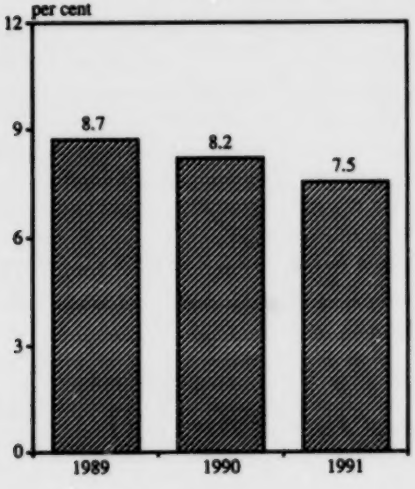
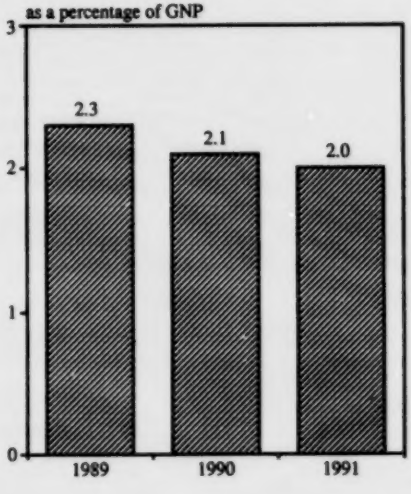


Chart 11d

U.S. Current Account Deficit



services; imbalances have emerged. Capacity utilization is high and labour markets have tightened, greatly increasing inflation pressures, which have been only partly alleviated by the appreciation of the Canadian dollar. Strong inflation pressures have led to high interest rates. At the same time, continued strong domestic demand has been largely met by soaring imports, resulting in a record current account deficit. With continuing large fiscal deficits and strong investment, the country's reliance on foreign savings is increasing.

A period of slow growth is now under way and is expected to continue over most of 1990. This period of adjustment is necessary to reduce pressures in product and labour markets and lower inflation.

The fiscal measures in this budget, together with the April 1989 budget measures, will achieve two goals. First, they will keep the deficit on a downward track. This will free up domestic savings to help finance needed investment and reduce our reliance on foreign savings. Second, they will contribute to lower inflation. By so doing, the budget measures will ease the burden on monetary policy and increase the scope for interest rates to come down. With the expected slowing in growth, a reduction in inflation, and a better balance in macroeconomic policy, declines in interest rates can occur. Lower interest rates, in turn, will contribute to a lower deficit. The stage will then be set for the economy to make the transition to strong, sustained growth in the medium term.

This section presents the short-term outlook for the economy. Prospects are closely tied to those in the rest of the world, particularly the United States, because of the openness of our economy. Thus, the anticipated external economic environment in the years ahead is briefly described first. Then Canada's short-term economic prospects are outlined.

External Economic Environment

In 1989, growth in the U.S. economy slowed from the unsustainable pace of 1987 and 1988. Inflation, which peaked in the middle of the year, started to decline, in part due to lower raw material inflation, flat oil prices, and the strengthening U.S. dollar. The slower growth contributed to improvement in the trade balance, limited by a loss in international competitiveness due to appreciation of the U.S. dollar. The monetary authorities began to ease financial market conditions in the spring of 1989. Short-term interest rates have declined by 1¾ percentage points since their March peak.

Despite the monetary easing, the U.S. economy is widely expected to experience weak growth in 1990 (Chart 11a). Growth will fall below potential, but the United States appears unlikely to experience a recession; consumer confidence has remained strong and personal disposable income has continued to grow strongly throughout 1989. This easing in growth for the U.S. economy is projected to alleviate pressures in labour and product markets and further ease inflation. In this environment, interest rates, which fell sharply during 1989, could fall somewhat from current levels over the course of this year and next (Charts 11b and 11c).

The U.S. economy is projected to regain momentum in the second half of 1990, led by a recovery in capital spending and net exports. Although the current account balance is expected to improve as a percentage of GNP (Chart 11d), it will improve only marginally in absolute terms and remain unchanged in 1991. This is due to the offsetting effects of strong growth abroad and the appreciation of the U.S. dollar in 1989. Over the medium term, however, the current account deficit is projected to decline steadily and substantially.

Table 2

International Economic Prospects in the Short Term

	1989	1990	1991
United States	(per cent change unless otherwise specified)		
Real GNP	2.9	1.7	2.3
Final domestic demand	2.5	1.7	1.9
CPI	4.8	4.4	4.2
Unemployment rate (per cent level)	5.3	5.8	5.9
Current account balance (billions of dollars)	−121.4	−118.7	−118.4
90-day commercial paper rate (per cent level, true yield)	9.3	8.3	7.6
AAA corporate bond rate (per cent level)	9.3	8.8	8.9
Other major OECD countries			
Real GNP/GDP			
Europe	3.4	2.9	2.2
Germany	4.3	3.2	2.5
France, United Kingdom, and Italy	3.0	2.8	2.1
Japan	4.8	4.4	4.0
Inflation (CPI)			
Europe	4.7	4.2	3.7
Germany	2.8	2.8	2.5
France, United Kingdom, and Italy	5.4	4.7	4.2
Japan	2.3	2.2	2.0

Source: Department of Finance.

The outlook assumes that the U.S. government will adopt measures to lower its fiscal deficit over the next two fiscal years and through the medium term. Fiscal tightening will relieve demand pressures, help to reduce the trade deficit, ease inflation pressures, and provide scope for lower interest rates. These developments will support the return of the U.S. economy to potential growth over the medium term.

The Canadian Economy

Growth Will Slow

The slowing of GDP growth that began in early 1989 is projected to continue over the next few quarters. The weakest period is expected to be from the fourth quarter of 1989 to mid-1990, with growth averaging below 1 per cent at an annual rate. The first quarter of 1990 could be particularly weak. No increase in economic activity from the fourth quarter of 1989 is projected and a one-quarter decline in output is possible. The current slowing will be most evident in final domestic demand, by contrast with conditions in the first half of 1989 when strong final domestic demand growth was more than offset by plunging net exports. Growth is expected to rebound in the latter half of 1990 and in 1991, led by an improvement in net exports. Employment will continue to grow but will lag behind labour force growth; the unemployment rate will rise throughout 1990.

Because the economy has been operating at a high level of activity, a slowing is essential to relieve inflation pressures. Falling inflation, along with further reductions in the fiscal deficit, will create the necessary economic environment for sustained reductions in Canadian interest rates. This is the key to getting the economy on a path of sustained expansion, making further progress in reducing the federal deficit, and realizing the country's bright medium-term prospects.

Final domestic demand growth in 1989 was stronger than expected, particularly in the first half of the year. The level in the third quarter of 1989 was 2.5 per cent above projections in the April 1989 budget. Demand outpaced the ability of the Canadian economy to produce goods and services, resulting in strong import growth and a seriously worsening trade balance. The current account deficit is now at a record high.

To restore our external balance, final domestic demand growth must slow and Canada must become more competitive. The slowing in final domestic demand has begun and should continue; it is projected to grow more slowly than the economy as a whole through 1990 and 1991 (Chart 12a).

Consumption Growth Will Weaken

Consumption growth will slow significantly in 1990, particularly in consumer durables. Strong growth in this category over recent years has satisfied much of the pent-up demand from the early 1980s. Real personal disposable income, which was raised in 1989 by the one-time rebates under income tax reform, will decline slightly in 1990 as employment and wage growth slows. The personal savings rate is expected to decline by 0.7 percentage points from its 1989 level as income growth slows more than consumption.

In 1991, consumption spending will be affected by the introduction of the proposed 7-per-cent GST. There will be a one-time increase in consumer prices of just under 1¼ per cent. Real disposable income will fall, on average, by somewhat

Chart 12

Economic Prospects in Canada

Chart 12a

Growth in Real GDP and Real Final Domestic Demand

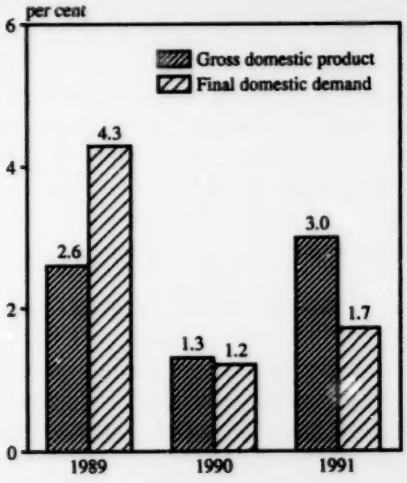
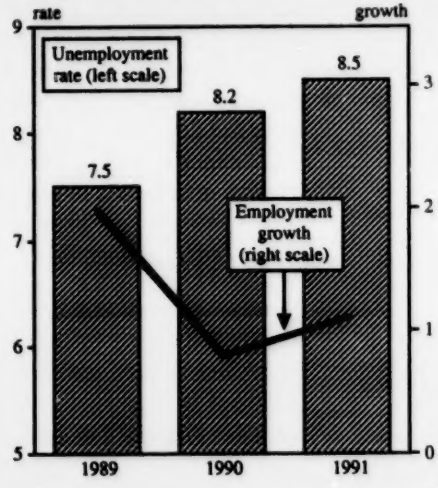


Chart 12b

Canadian Employment Growth and Unemployment Rate



less than 1 per cent from 1990 levels although families earning less than $30,000 a year will have more after-tax income under the GST than under the existing tax system. Only a small increase in consumer spending is expected in 1991. The personal savings rate will decline further.

Residential Construction Will Ease

Growth in residential investment, after several years of strong advance, is also expected to ease, responding to the recent interest rate increases and lower income growth. Annual housing starts have averaged just over 225,000 units in the last three years, reducing some of the pent-up demand from the early 1980s. Starts are expected to decline well below this level in the near term to an average of 190,000 in 1990 and 1991, a rate more in line with household formation and replacement of older houses. The increase in house prices, which has averaged more than 10 per cent annually in recent years, will slow.

Growth in Capital Stock Will Continue to Be Strong

The rate of growth of business fixed investment is expected to slow in 1990, as demand is less robust and profit growth remains weak. The robust growth in investment spending over recent years, however, will ensure a continued strong expansion in capital stock. The share of business fixed investment in GDP has

reached a record high of just over 17 per cent. Investment spending is being encouraged by the Canada-U.S. Free Trade Agreement. The introduction of the GST will further boost investment spending in 1991 and beyond since the removal of the existing federal sales tax is estimated to lower prices of capital goods by an average of 4 per cent. Growth in real investment spending, facilitated by a recovery in profit growth, is projected to strengthen to 5 per cent in 1991, partly in response to opportunities created by the proposed sales tax reform.

Growth Will Shift From Domestic-led to Export-led

As growth of domestic demand slows and domestic inflation pressures ease, the volume of net exports will rise. Some strengthening in export growth, combined with a substantial decline in import growth, will increase net exports in the latter half of 1990 and in 1991.

Wheat exports, in particular, are forecast to increase in 1990. The trade balance is expected to strengthen further in 1991 when the GST will replace the federal sales tax and eliminate its bias in favour of imports and against Canadian exports. The shift from domestic-led to export-led growth, coupled with the projected increase in investment and capital stock, will help to set the stage for sustained, non-inflationary growth over the medium term.

The combination of slowing import growth, ongoing export growth, and declining interest rates will improve Canada's external accounts. The current account deficit is projected to remain high in 1990 but decline substantially in 1991.

Labour Market Pressures Will Ease

The near-term slowing in growth will ease labour market pressures (Chart 12b). At present, slowing inflation and strong wage increases are squeezing profit margins. This will lead to a significant slowing in employment growth and hours worked in 1990. Growth in the labour force will moderate only slightly. The unemployment rate is thus expected to rise through 1990, reaching 8.5 per cent by year-end. After weakening in 1990, employment growth will pick up in 1991 with the strengthening of output growth; it is expected to be matched by increases in the labour force leaving the unemployment rate unchanged. The unemployment rate is projected to begin to decline by early 1992, as the economy moves back toward potential.

The easing of labour market pressures will result in a moderation in the growth of labour income per employee from over 6 per cent in 1989 to under 4 by 1991. The moderation in the growth of average hourly wages will be less. The moderation of wage costs is important in improving Canada's competitiveness.

Table 3

The Canadian Economic Outlook: Main Economic Indicators, 1989 to 1991

	1989	1990	1991
	(per cent change unless otherwise specified)		
Expenditures (volumes)			
Gross domestic product (GDP)	2.6	1.3	3.0
Consumption	3.3	0.4	1.0
Residential investment	3.2	−3.0	−2.0
Business non-residential investment	10.5	4.1	5.0
Machinery and equipment	13.5	4.3	4.6
Non-residential construction	5.0	3.9	5.7
Government expenditure	2.5	2.2	2.3
Final domestic demand	4.3	1.2	1.7
Inventory change (billions of 1981 dollars)	3.2	3.5	4.6
Exports	−0.4	2.4	5.2
Imports	7.3	2.2	1.9
Net exports (billions of 1981 dollars)	−4.4	−4.3	0.7
Current account balance (billions of current dollars)	−18.5	−18.1	−14.9
Housing starts (thousands of units)	216	193	186
Prices and costs			
CPI	5.0	4.7	5.1
CPI excluding effect of 7-per-cent GST	5.0	4.7	3.9
GDP deflator	4.8	3.8	3.3
Labour income per employee	6.2	4.7	3.7
Labour market			
Labour force	1.7	1.5	1.5
Employment	2.0	0.8	1.2
Unemployment rate (per cent; fourth quarter level)	7.6	8.5	8.5
Incomes			
Real personal disposable income	5.0	−0.2	−0.9
Corporate profits before taxes	−2.8	1.4	12.1
Personal savings rate (per cent level)	10.3	9.6	8.3
Financial market (per cent)			
90-day commercial paper rate			
Nominal	12.2	11.1	9.5
Real[1]	7.2	6.4	5.6[2]
Longer-term industrial bond rate (Scotia McLeod average)			
Nominal	10.8	10.5	10.2
Real[1]	5.8	5.8	6.3[2]

[1] Real interest rates are defined as the nominal rates minus the percentage change in the consumer price index.
[2] Excludes the effect of the 7-per-cent GST which is estimated to add just under 1¼ per cent to inflation.

Inflation Pressures Will Moderate

The inflation rate is projected to decline from 5.0 per cent last year to 4.7 per cent on average in 1990, and 4.5 per cent by the end of the year (Chart 13). While the introduction of the GST will raise the level of the consumer price index by almost 1¼ percentage points in 1991, it is not expected to have an ongoing effect on the inflation rate. The underlying rate is expected to decline through 1991 reaching 3.5 per cent by year-end on a fourth-quarter-to-fourth-quarter basis.

In 1991, the way business and labour responds to the introduction of the GST will be critical. The benefits from this structural reform can be realized quickly and smoothly if there is a non-inflationary response. In a competitive environment, firms will be under pressure to pass on the savings from the elimination of the federal sales tax to their customers. Given the compensating measures in the 7-per-cent GST package and the prospects for increased employment and income, the one-time increase in the price level following the introduction of the GST is unlikely to be translated into higher wages.

Chart 13

Inflation and Interest Rate Outlook

Chart 13a

CPI Inflation and 90-Day Commercial Paper Rate

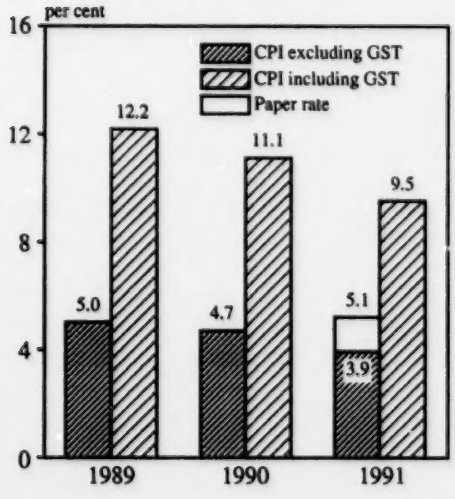
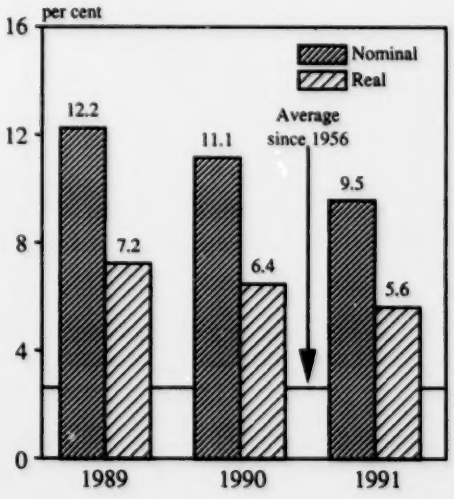


Chart 13b

90-Day Commercial Paper Rates Nominal and Real*



* Nominal rate minus CPI inflation. In 1991, the one-time effect of the GST is excluded.

Scope for Interest Rate Declines Will Increase

The slowing in growth, easing in inflation pressures, and fiscal action of this budget will create the conditions for a decline in both nominal and real interest rates in 1990 and 1991, the decline in nominal rates being the more pronounced. In 1990, short-term interest rates are forecast to average 11.1 per cent compared with the average level of 12.2 per cent that prevailed last year. With reduced inflation pressures and a lower federal deficit, short-term rates are expected to fall further in 1991, averaging 9.5 per cent for the year. Real interest rates will average about 6 per cent this year and next.

More significant declines are projected for short-term than long-term interest rates; and the yield curve is forecast to return to a normal upward slope by early 1991. The short-term interest differential between Canada and the United States, which rose to over 400 basis points early this year, is substantially above its average of 156 basis points in the 1980s, and is expected to narrow over the next two years, reaching its average 1980s spread by the end of 1991. While the differential will narrow substantially over this period, there may at times continue to be volatility in financial markets. The projected narrowing of the differential is consistent with reductions in inflation pressures in Canada, and a lower federal deficit.

Short-Term Transition Effects From the GST

The replacement of the existing federal sales tax by the GST is expected to raise the level of Canada's potential output by 1.4 per cent in the long run. Tax distortions to Canada's competitive position will be removed and the cost of capital will be lowered; both net exports and investment will be stimulated. Real incomes and consumption will decline somewhat initially, but will rise over time.

Overall economic performance will improve beginning in 1991 as the economy moves toward the long-run gains. Output will be raised 0.2 per cent in 1991. By 1994, one-half of the estimated long-run output gain will be realized; output will be up 0.7 per cent, equivalent to $4½ billion in today's dollars. Output gains over the transition period will be led by net exports and investment. As output expands, employment rises and, by 1992, 60,000 new jobs will have been created.

Sales tax reform may affect the timing of certain purchases by households and businesses just prior to and after implementation of the GST in January 1991. Households may shift forward purchases of items not previously directly taxed such as clothing, footwear and most services. In the case of services, households' ability to shift the timing of purchases is limited. For houses, there will be little incentive to change the timing of purchases because, with the rebate system, the typical new house price will rise by less than 1 per cent in most cities. The tax burden on many other items, such as most consumer durables and capital goods will decline. Their prices should be lower under sales tax reform, hence creating an incentive to delay purchases that might have been made in 1990. However, here too, there are mitigating factors. For example, a corporation would defer one-half

year's capital consumption allowance by postponing an investment purchase from December 1990 to January 1991. As well, the high import content of consumer durables and capital goods suggests that the impact on total output of any change in final domestic demand will be partially offset by changes in net exports. Overall, the effect on total output during implementation will be muted by the offsetting nature of the shifting in various expenditure categories.

Canadian Private Sector Short-Term Forecasts

The Department of Finance regularly conducts surveys of Canadian private sector forecasts.[1] Chart 14 compares the Finance forecast with the "consensus", or average, of private sector forecasts from the most recent survey, conducted in January 1990, for four key economic indicators.[2] The views of private sector forecasters for 1990 are close to the Department's. Their outlook for 1991 differs from the Department's mainly because of different assumptions about the response of business and labour to the GST's one-time impact on prices.

Slow Growth Expected in 1990

The survey indicates a consensus that 1990 will see weak growth, concentrated in the first half of the year. Few private sector forecasters expect a recession (two consecutive quarters of falling output), although several expect output to fall either in the final quarter of 1989 or the first quarter of 1990. There is general agreement that growth will rebound strongly in the second half of the year.

For 1990 as a whole, the consensus is for growth to slow to 1.2 per cent, roughly the same as the Finance forecast. The individual forecasts, however, range from 0.2 to 2 per cent. The consensus is for pressures in labour markets to ease, the unemployment rate increasing to 8.1 per cent, and inflation declining to 4.6 per cent. Both projections are virtually identical to the Finance forecast. Interest rates are expected to decline with inflation, the consensus expecting slightly greater declines than Finance.

Strength of Recovery in 1991 Depends on Inflation Progress

In the private sector consensus, real growth is expected to strengthen in 1991. Forecasters recognize that reducing inflation is the key to getting interest rates down further in 1991.

---

[1] The Department of Finance surveys a sample of 16 to 18 private sector forecasters each quarter. The record of forecast accuracy of private sector and Finance forecasts is set out in the *Quarterly Economic Review*, Finance Canada, December 1989. In most respects, the Finance forecasts since 1985 have been similar to the consensus of private sector views but marginally more accurate.

[2] The averages and ranges from the survey conducted in January 1990 are presented here. All of the forecasts are on a pre-budget basis. They do incorporate estimates of the impact of the proposed 7-per-cent GST in 1991, although some of the estimates are preliminary. The survey included 16 private sector forecasts for 1990 and 13 for 1991.

Chart 14

Private Sector Short-Term Forecast Views

Chart 14a

Comparison With Private Sector Forecasts for 1990

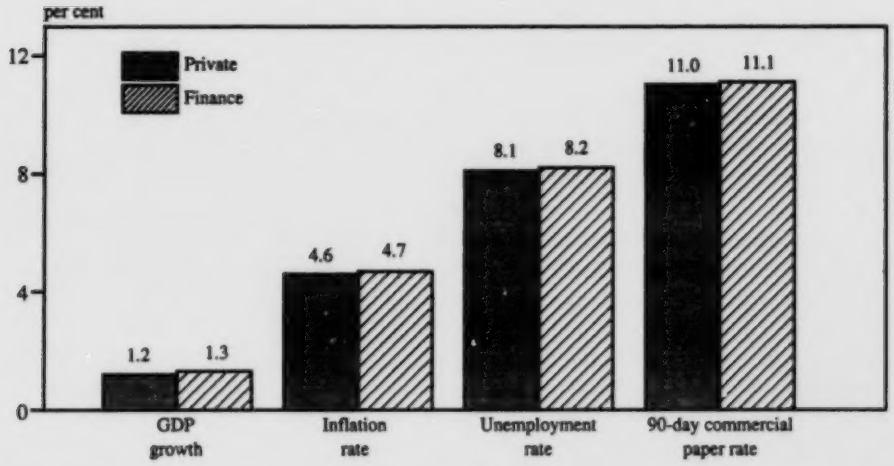
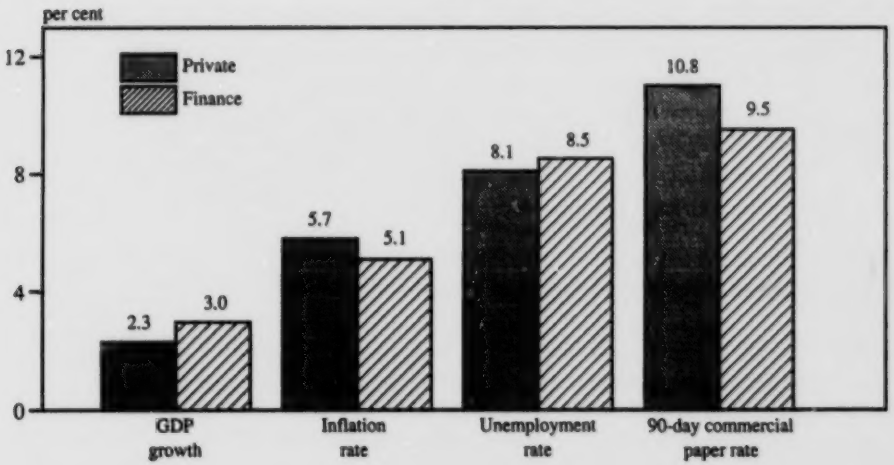


Chart 14b

Comparison With Private Sector Forecasts for 1991



Forecasters who assume that firms pass on the savings from the elimination of the federal sales tax to final prices, and that there will be no pass-through into wages of the one-time increase in prices, expect much lower inflation and interest rates and stronger growth than those who assume the reverse. Short-term interest rates

are on average generally expected by forecasters to remain little changed in 1991 from 1990. The unemployment rate is not projected to decline. The range of forecasts for the unemployment rate is 7.4 to 8.7 per cent, basically unchanged from 1990.

Medium-Term Economic Prospects, 1992-1995

Appropriate adjustments must take place in the Canadian economy to ensure that it performs strongly over the medium term. On the supply side, the government has proposed or already adopted a number of measures that will increase the economy's potential to satisfy a higher level of domestic and external demand for Canadian goods and services. The immediate challenge is demand management. It must ensure that the gains from enhanced potential output are not lost in a resurgence of inflation and undue reliance on foreign savings.

The budget measures will help meet the challenge. They will create the appropriate environment to attain sustained, strong economic growth over the medium term. The budget measures put the fiscal deficit on a firm and steady downward track. Inflation pressures will decline, but the pace of decline will depend on how quickly firms and employees respond to the changed economic environment. A sound fiscal position and continued progress in reducing inflation will permit further declines in interest rates, a condition for achieving further fiscal progress and sustained economic growth over the medium term. A reduction in the government sector deficit directly frees up domestic savings to finance domestic investment, cuts the country's reliance on foreign savings, and diminishes its net indebtedness as a proportion of GDP.

Canada's Potential Growth Has Been Raised

Structural initiatives and policies introduced by this government will enhance the economy's ability to meet the growing demand for Canadian goods and services:

- The Free Trade Agreement has opened new opportunities for Canadian firms by providing them with access to the large U.S. market. The stock of capital will be raised and productivity enhanced from larger production runs and a better allocation of resources. Analytical studies conducted by the Department, and broadly supported by work of research organizations, estimate that, once the agreement is fully implemented and the economy has adapted to it, real GDP will be 3.5 per cent higher than it would otherwise have been.

- The deregulation of the energy and transportation sectors will increase economic efficiency and productivity by reducing government interference in economic decision-making and encouraging entrepreneurship, innovation, and competition.

- Income tax reform has reduced distortions in the tax system by removing or reducing many tax incentives and reducing tax rates. This will increase the incentive to work, save and invest, thereby raising potential output. Investment decisions are now based more firmly on economic considerations and less on tax advantages. It is estimated that the labour force will increase 0.5 per cent due to the personal income tax measures, and total productivity 0.3 per cent due to the corporate tax changes.

- The new Labour Market Development Strategy will upgrade the skills and increase the flexibility of the work force. This will raise the effective supply of labour and increase potential output.

- The proposed replacement of the federal sales tax with the GST in 1991 will further enhance the economy's ability to produce goods and services to meet demand at home and abroad. The GST will remove both the penalties to exporting and investing, and the bias against domestic producers in favour of importers inherent in the antiquated federal sales tax. Resource allocation will improve when relative price distortions inherent in the federal sales tax, with its narrow base and multiple rates, are significantly reduced. Analytic studies indicate sales tax reform will raise real GDP by 1.4 per cent once its impact is fully felt.

In the mid-1980s, it was widely expected that Canada's potential growth would be stuck at 2¼ per cent.[3] Indeed, there was concern that the rate of potential growth would decline owing to slowing population growth, an ageing population, weak productivity, and weak investment growth. The government's structural initiatives since 1984 address many of these concerns. Canada's potential growth rate for the first half of the 1990s has been boosted to between 3¼ and 3½ per cent (Chart 15). This will mean higher incomes and a higher standard of living for Canadians. For example, for every five years that the rate of potential growth is raised ½ percentage point per annum, the level of potential output is raised 2½ per cent. This higher level of output is equivalent to a $625 increase in real income in today's dollars for each Canadian, or $2,500 for a household of four.

The sources of this increased potential growth from the labour force, from the capital stock and from total factor productivity are set out in Chart 15. Reform of the personal income tax system, the Labour Market Development Strategy, and higher net immigration will raise the growth of the effective labour supply: labour's contribution to potential output growth will be higher than in the early 1980s. Owing to incentives to invest arising from the Free Trade Agreement and the proposed replacement of the federal sales tax with the Goods and Services Tax, growth of the capital stock will contribute substantially to an expansion in potential output.

The Free Trade Agreement will increase investment spending as firms expand plant and equipment to take advantage of the opportunities provided by secure

---

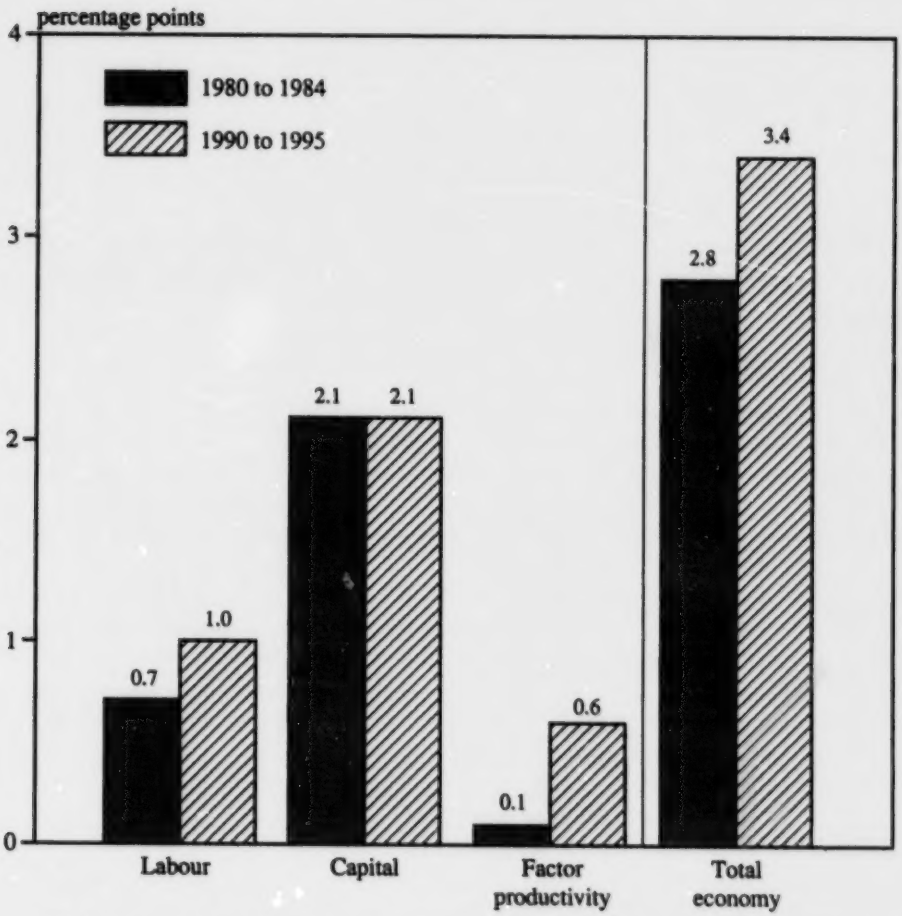
[3] For example, see *World Economic Outlook*, IMF, August 1987. Potential growth for the period 1989 to 1995 was estimated to be 2.7 per cent (page 24).

access to the large U.S. market. Analytical work done in the Department of Finance estimates that investment spending will be raised by 6 per cent by 1994. The proposed replacement of the federal sales tax by the Goods and Services Tax will raise investment by directly lowering the prices of capital goods an average of 4 per cent. Investment is estimated to be raised an additional 4 per cent by 1994.

Total factor productivity growth in Canada has been very weak since the late 1970s. In the absence of economic reforms since 1984, there would likely be no productivity growth during the first half of the 1990s. The structural initiatives introduced since 1984 have changed this outlook. The Free Trade Agreement, corporate income tax reform and the proposed sales tax reform will combine to

Chart 15

Sources of Potential Output Growth*



*The labour, capital, and factor productivity contributions are for the commercial sector of the economy. Potential growth for the total economy is slightly lower than that for the commercial sector because the non-commercial sector is growing less rapidly.

raise total factor productivity growth 0.5 percentage points per year as the economy adjusts to the higher level of potential output they will generate. The Free Trade Agreement is estimated to increase productivity growth almost 0.3 percentage points per year. Corporate income tax reform is raising productivity growth almost 0.05 percentage points per year. The proposed 7-per-cent GST is estimated to raise total factor productivity growth 0.15 percentage points per year.

The Economy Will Become Better Balanced

By the end of 1991, many of the imbalances now facing Canada will be diminishing. Inflation pressures in both product and labour markets are projected to wane. The federal government has restructured expenditures and revenues to ensure significant declines in the deficit. Final domestic demand growth is expected to slow enough to permit the trade balance to improve significantly. Interest rates, both nominal and real, are expected to fall.

Over the medium term, further progress will be made in remedying the imbalances. The total government balance on a national accounts basis is projected to be in surplus by the end of the forecast period, permitting a substantial decline in our reliance on foreign savings.

Table 4 summarizes the medium-term projection for 1992-95 based on the policy measures taken. Although output growth will be strong from 1992 onwards, averaging 3.5 per cent, it will be virtually matched by potential output growth.

Table 4

Medium-Term Economic Outlook:
Selected Economic Indicators, 1989 to 1995

	1989	1990	1991	Average 1992-95
	(per cent change unless otherwise specified)			
Real GDP	2.6	1.3	3.0	3.5
Employment	2.0	0.8	1.2	2.2
Unemployment rate	7.5	8.2	8.5	7.6
Inflation (CPI)	5.0	4.7	5.1	3.0
90-day commercial paper (per cent)	12.2	11.1	9.5	7.2
Real 90-day commercial paper rate[1] (per cent)	7.2	6.4	5.6	4.2

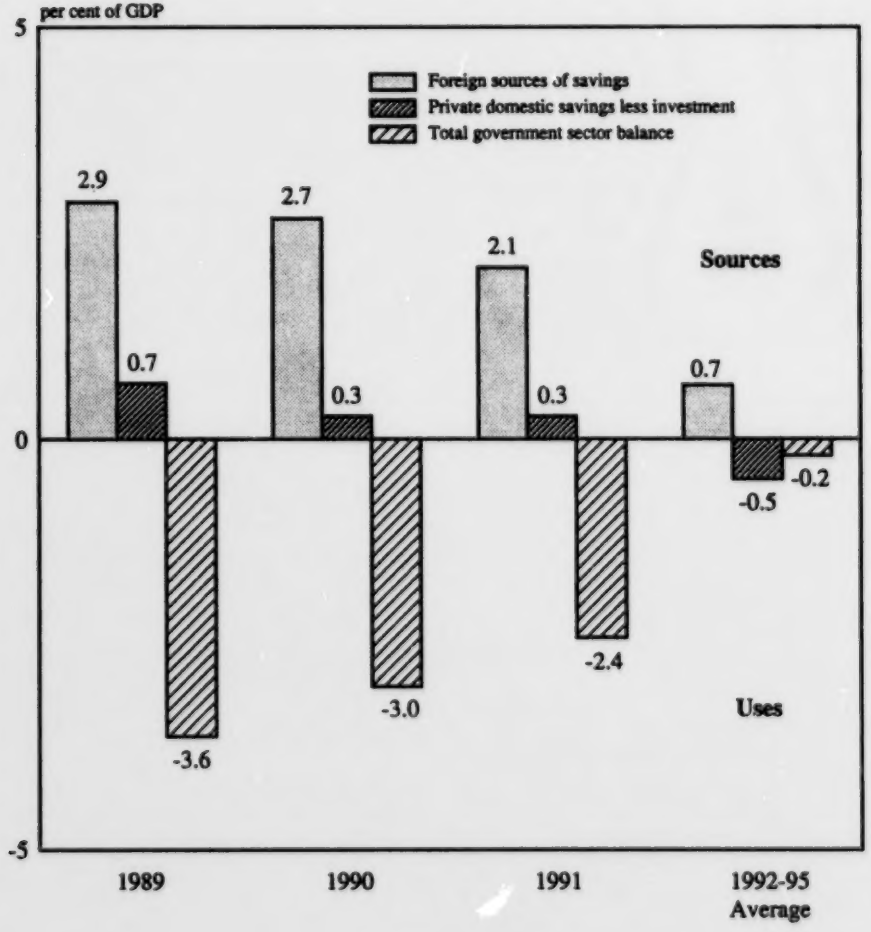
[1] Excludes the one-time effect of the 7-per-cent GST which is estimated to add somewhat less than 1¼ per cent to inflation in 1991.

The easing of inflation pressures will continue and inflation will fall to an average of 3.0 per cent. With inflation and the fiscal deficit falling, interest rates are expected to fall further in both nominal and real terms. From the 1989 high level of 7.2 per cent, real short-term interest rates are expected to decline steadily and average 4.2 per cent in the medium term. This real rate is well below the average of the 1980s, although still well above historical norms. Since the mid-1950s, real short-term rates have averaged 2.6 per cent.

The lower fiscal deficit will help restrain growth in final domestic demand, which will average well below the economy-wide growth rate. Canada's competitive position will be improved by lower inflation. An improvement in net exports will lead growth. The current account deficit is projected to decline from 2.9 per cent of GDP now to an average 0.7 per cent over the medium term (Chart 16). The unemployment rate is also projected to decline in the medium term.

Chart 16

Sources and Uses of Savings



3. Expenditure Control Plan

Table of Contents

Overview 61

Control of Program Spending Since 1984 63

The Expenditure Control Plan 69

Details of the Expenditure Control Plan 75

A. Programs Constrained to 5-Per-Cent Annual Growth for Two Years 75

- Science and Technology 75
- Indian and Inuit Programs 76
- Canada Assistance Plan 76
- Defence 77
- Official Development Assistance 77

B. Programs Frozen for Two Years 77

- Established Programs Financing 77
- Public Utilities Income Tax Transfer 78
- CBC Capital Budget 78
- Telefilm Canada 79
- Export Development Corporation 79
- Marine Atlantic 79
- Legal Aid Cost-Sharing Arrangements 80

C. Programs Reduced 80

- Grants and Contributions 80
- Small Craft Harbours 80
- Social Housing 81

D. Programs/Projects Eliminated 81

- Canadian Exploration Incentives Program 81
- OSLO 82
- Polar 8 Icebreaker Project 82

E. Management Measures 82

Contributions to Business 82
Crown Corporations and Agencies 83
Management Initiatives 84

Overview

Since 1984, restraining growth in program spending has been the cornerstone of the government's approach to reducing the deficit. To date, substantial progress has been achieved. This has been brought about through the elimination and modification of many programs, and through a more disciplined approach to the management of government operations and finances.

Government spending consists of two main parts – programs to meet the policy objectives of the government and interest payments on the public debt. In the 15 years prior to 1984-85, program spending had been rising at an average annual rate of 13.9 per cent, or nearly 6 per cent in real terms. From 1984-85 to 1989-90, program spending growth has been held to 3.6 per cent on average, well below the average inflation rate of 4.3 per cent and less than half the rate of growth of the Canadian economy. As a result, federal program spending, which amounted to 19.5 per cent of all the goods and services produced in Canada in 1984-85, fell to 16 per cent of GDP by 1989-90. This 3.5 percentage point decline in program spending as a proportion of GDP has been the main factor in reducing the deficit from its peak of 8.6 per cent of GDP in 1984-85 to 4.7 per cent in 1989-90.

Spending restraint has affected all aspects of government. The government is spending less money this year on its operations than it did in 1984-85. Transfers to the energy sector under the National Energy Program were eliminated, and growth in transfers to the provinces and spending on defence and Official Development Assistance (ODA) have been reduced. A number of transportation subsidies (such as those to VIA rail) have been cut back while payments to Crown corporations have been restrained. Many direct subsidies to business have been eliminated or reduced. In total, if government spending as a percentage of GDP had not been reduced from its 1984-85 level of 19.5 per cent to today's level of 16.0 per cent, program spending would have been $22 billion higher in 1989-90.

While the growth of program spending has been highly constrained since 1984-85, public debt charges have grown at roughly 12 per cent per year on average. The increase in public debt charges is larger than the increase in all of program spending over this period. Public debt charges now account for 28 per cent of budgetary expenditures – almost three times the level of fifteen years ago. Soaring debt and interest payments have increased the vulnerability of the government's fiscal situation to movements in interest rates. They have also limited the extent of the government's progress in controlling total budgetary expenditures, and in reducing the deficit.

Despite the pressure on the deficit from rapidly growing interest payments, the deficit has been reduced from 8.6 per cent of GDP in 1984-85 to 4.7 per cent in 1989-90 – a 45 per cent decline. The substantial decline in program spending as a share of GDP – a drop of 3.5 percentage points since 1984-85 – has been the main factor in this reduction.

Progress towards medium-term fiscal consolidation was given added impetus with the measures in the April 1989 budget. These actions were designed to hold the deficit to $30.5 billion in 1989-90, and then generate sizeable year-over-year deficit declines thereafter.

Since the April 1989 budget, inflation has been higher than anticipated and inflation pressures have proven to be more deeply rooted than was thought. Monetary policy has remained firm, and interest rates have remained high longer than forecast. The fiscal consequence has been to put significant upward pressure on budgetary expenditures, hence on the deficit, in 1990-91 and beyond.

The current fiscal situation requires that further action be taken now to control the build-up of public debt, and to ensure that the medium-term fiscal objectives set out in the April 1989 budget are achieved. There are only two ways that such action can be taken: further reductions in program spending or additional tax increases. Neither is easy. But the deficit must continue to fall year after year to break out of the dynamics of growing debt and escalating debt service payments that have kept the government trapped on a treadmill of $30 billion deficits since 1986-87.

The Expenditure Control Plan proposed in this budget, together with the spending reductions and management initiatives announced in December 1989 by the President of the Treasury Board, will put the deficit back on a declining track. Program spending in all but a limited number of areas will be frozen or will decline over the next two years. In total, the Expenditure Control Plan will reduce the deficit by $2.8 billion in 1990-91 and by $3.3 billion in 1991-92. Together with the expenditure reductions and management initiatives announced in December 1989, this constitutes $3.0 billion in fiscal actions in 1990-91, rising to $3.8 billion in fiscal year 1991-92. Over the five years of the fiscal framework, the cumulative fiscal savings produced by the Expenditure Control Plan and the December 1989 reductions will be well over $19 billion.

In designing this Expenditure Control Plan, the government has carefully reviewed all areas of program spending. The plan will freeze or reduce large areas of government spending for the next two years. It will not permanently change the structures of most affected programs; this is a two-year Expenditure Control measure yielding substantial and ongoing fiscal savings. Not all programs will be included. Major federal direct transfers to persons – old age security payments, guaranteed income supplement, spouses' allowances, family allowances, veterans' pensions and allowances and unemployment insurance benefits – are exempt. Certain major federal transfers to provinces – Equalization and Canada Assistance Plan payments to equalization-receiving provinces – are also exempt. Further, a limited number of programs such as federal transfers to the non-

equalization-receiving provinces under the Canada Assistance Plan, science and technology, native programs, Official Development Assistance, and defence will grow by 5 per cent annually over the next two fiscal years. All other program spending, which comprises 40 per cent of all government spending on programs, will be strictly controlled over the next two fiscal years and will, in aggregate, be lower in 1991-92 than today.

Control of Program Spending Since 1984

Fiscal consolidation was a basic pillar of the government's 1984 Agenda for Economic Renewal, and spending restraint is the cornerstone of that fiscal strategy. While the deficit is affected by total budgetary expenditures, the government can only directly control program expenditures. These expenditures account for just under three-quarters of total federal spending; the rest, public debt charges, now makes up about 28 per cent of budgetary expenditures. Public debt charges can only be reduced indirectly, by getting the deficit and hence debt down and by creating an environment with lower inflation which is necessary for significant and sustainable declines in interest rates.

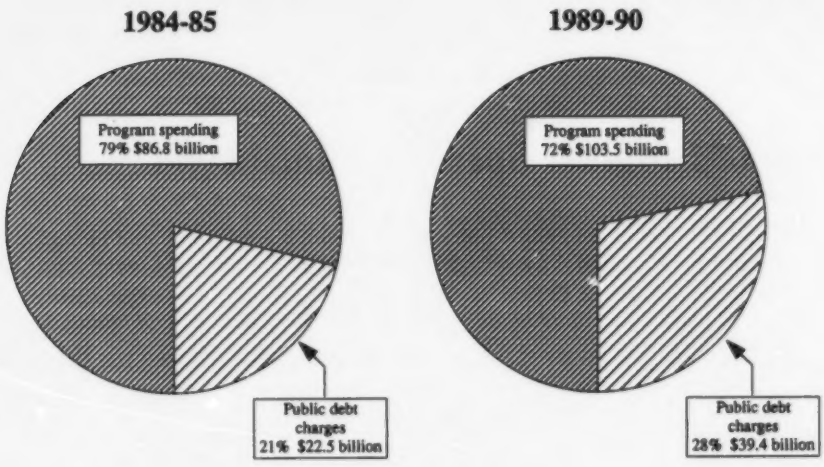
The fiscal problem in 1984-85 was characterized by a basic structural imbalance between program spending and revenue. This imbalance, and the resulting rapid rise in public debt and public debt charges, had taken over a decade to develop and could not be solved overnight. The structure of program spending itself constrained the scope for program expenditure reductions, and the time frame within which substantial expenditure reductions could be achieved. In 1984-85, program spending was $86.8 billion. Of this, as Chart 1 indicates, 29 per cent of program spending went to transfers to persons, 23 per cent to other levels of government, 20 per cent to the cost of other operations of government, 10 per cent to major subsidies and other transfers, 10 per cent to defence, 5 per cent to Crown corporations, and 2 per cent to ODA. With this structure of spending, there were no easy cuts – substantial and ongoing program reductions were required across the full range of government spending.

Over the five-year period 1984-85 to 1989-90, government spending reductions have held growth in total expenditures to an average annual rate of increase of 5.5 per cent. As shown in Table 1, slightly over half of this increase was attributable to higher public debt charges – the cost of servicing the public debt. Program spending – total spending excluding public debt charges – increased by only 3.6 per cent a year, significantly less than the 4.3 per cent average rate of inflation.

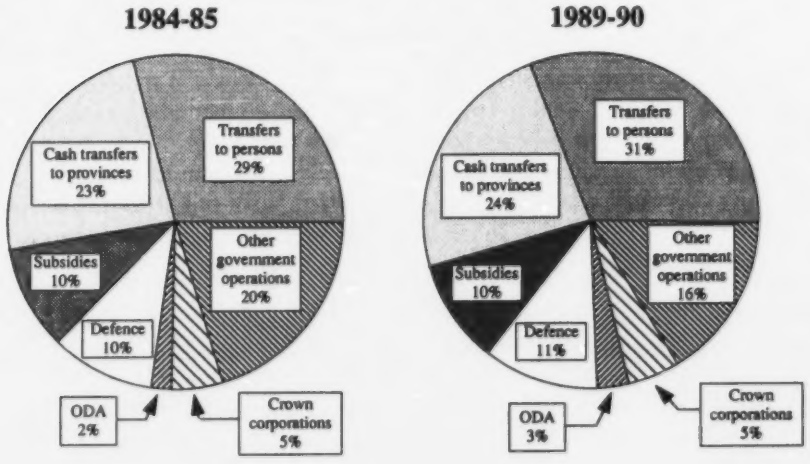
Controlling government spending was neither easy nor painless. Programs have been eliminated. Examples include the Canadian Home Insulation Program, the Canadian Oil Substitution Program, the Petroleum Incentives Program, and the Cape Breton heavy water plants, among others. Family allowances and transfers to provinces have had their growth restrained through changes to their indexation provisions. Measures to better target certain transfers to persons have been

Chart 1

The Structure of Total Government Spending



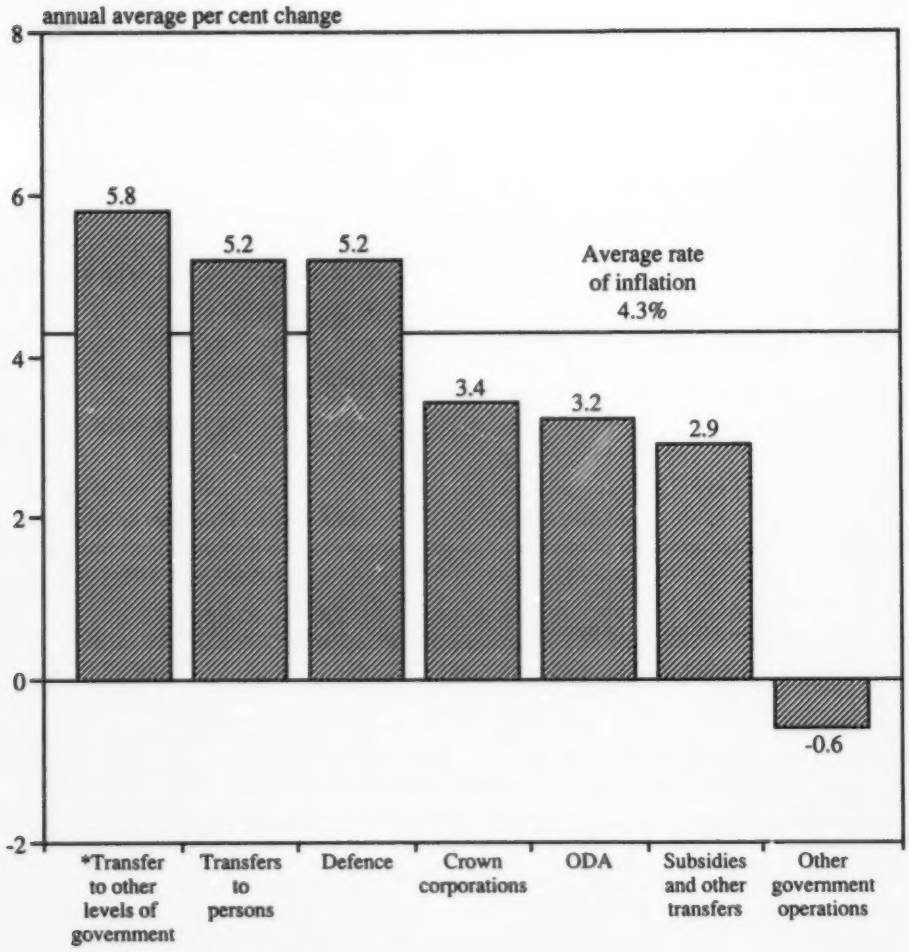
The Structure of Program Expenditures



implemented. A number of transportation subsidies have been scaled back, and payments to Crown corporations have been restrained. Many direct subsidies to business have been eliminated or reduced. The growth of defence spending and ODA has been reduced. The cost of government operations has been cut in both real and nominal terms.

Chart 2

Growth in Program Spending 1984-85 to 1989-90



* Includes cash and tax transfers.

With these actions, nearly three-quarters of the increase in program spending since 1984-85 has been accounted for by higher federal transfers to persons and growth in federal cash transfers to other levels of government. These areas of expenditure have not been immune from restraint, or adjustments, to ensure that payments are targeted primarily to those who need assistance the most. The rate of growth of federal transfers to the provinces has been reduced and changes have been made to the structure of the Old Age Security and Family Allowance

programs to recover those transfers from high-income Canadians. The government has also proposed sweeping structural reforms to the unemployment insurance program.

Notwithstanding these measures, however, major federal transfers to persons – elderly benefits, unemployment insurance benefits, veterans' pensions, and family allowances – and federal cash and tax transfers to other levels of government for Equalization, Established Programs Financing, and the Canada Assistance Plan, increased well in excess of 5 per cent a year on average since 1984-85.

The federal government provides substantial financial support to provincial governments to assist them in carrying out programs for which the provinces have the primary responsibility. These payments are in addition to the programs that it delivers directly to individual Canadians. As Table 1 indicates, total transfers to provinces have risen from $25.6 billion in 1984-85 to just over $35 billion in

Table 1

Budgetary Expenditures: 1984-85 to 1989-90

	1984-85	1989-90	Absolute change	Annual average growth
	(billions of dollars)			(per cent)
Major transfers to persons	25.1	32.4	7.3	5.2
Major cash transfers to other levels of government[1]	19.7[1]	24.6[1]	4.9[1]	4.5[1]
(Cash and tax transfers to other levels of government)	(25.6)	(35.1)	(9.4)	(6.5)
Defence	8.8	11.3	2.5	5.2
Payments to major Crown corporations	4.6	5.4	0.8	3.4
Official Development Assistance	2.1	2.4	0.4	3.2
Major subsidies/other major transfers	9.1	10.5	1.4	2.9
Other government operations	17.4	16.8	−0.5	−0.6
Program spending	86.8	103.5	16.7	3.6
Public debt charges	22.5	39.4	16.9	11.9
Total budgetary expenditures	109.2	142.9	33.7	5.5

[1] Certain transfers to other levels of government are made as a combination of cash and a transfer of tax points. Program spending includes the cash transfer component, as well as adjustments to program entitlements for prior years.

1989-90. Of this amount, $24.6 billion, or about 24 per cent of federal program spending, is in the form of cash payments, and the remainder is in the form of tax transfers. Since 1984-85 these entitlements have been growing at an average annual rate of 6.5 per cent, considerably above that of average federal program spending of 3.6 per cent during the same period.

Spending on other programs has been highly restrained, with increases for most programs well below the rate of inflation. Transfers to major Crown corporations increased by slightly more than 3 per cent a year. Further, as a result of the sale of all or part of eighteen corporations and the dissolution of eight other entities, employment in Crown corporations has been reduced by 75,000. While about half of this reflects privatization, the remainder reflects rationalization and the elimination of waste and inefficiency. The financial health of many Crown corporations has substantially improved. For example, Canadian National has reduced its long-term debt from $3 1/2 billion in 1986 to $2 billion in 1989. Productivity improvements and other measures at Canada Post made the corporation profitable for the first time in 1988-89. Overall, the liabilities of Crown corporations have fallen substantially.

From 1984-85 to 1989-90, defence spending increased by about 5 per cent annually. This reflectes the commitment of the government to refurbish Canada's armed forces. In the April 1989 budget, the defence funding level was reduced by $2.7 billion between 1988-89 and 1993-94 because of the difficult fiscal environment. Spending on ODA grew by 3.2 per cent annually between 1984-85 and 1989-90. The constrained growth in ODA funding reflects, in particular, the measures introduced in the April 1989 budget which reduced ODA cash levels by $1.8 billion over the five-year period beginning in 1989-90.

As indicated in Table 2, growth in major subsidies and other major transfers has been held to less than 3 per cent a year since 1984-85. Most of the increase in major subsidies in the past five years was concentrated in three areas – assistance to the agricultural sector, transfers to natives, and regional development assistance – which accounted for almost 50 per cent of all major federal subsidy payments. The only other areas of subsidies and transfers that showed significant increases since 1984-85 were for science and technology and student loans. Subsidies for job creation and training have been held constant and the growth in transportation subsidies has been constrained. Subsidies to the energy sector have declined by $1.9 billion since 1984-85; other industrial subsidies have also been reduced.

A major focus of expenditure restraint has been the cost of other government operations – basically the cost of running the government. From 1984-85 to 1989-90, spending on this component declined in absolute terms from $17.4 billion to $16.8 billion – an absolute reduction of $0.5 billion and a cut of over 25 per cent in real terms. Since 1984-85, departmental operating budgets have been highly restrained. Person-years in the public service are now over 12,000 lower than they were in 1985-86. Federal wage settlements have been lower than those in the private sectors, and below the rate of inflation. The level of contingency reserves has been substantially cut back and capital spending has been reduced. Overall, the environment of fiscal restraint has resulted in a

Table 2

Major Subsidies and Other Major Transfers

	1984-85	1989-90	Absolute change	Annual average growth
	(billions of dollars)			(per cent)
Total	9.1	10.5	1.4	2.9
of which:				
Agriculture	0.8	1.8	1.0	16.8
Indian and Inuit	1.3	2.1	0.8	10.6
Regional development	0.3	1.1	0.8	31.5
Industrial innovation and science and technology	0.8	1.1	0.3	7.4
Student loans	0.2	0.4	0.2	14.7
Transportation	0.8	1.0	0.2	4.7
Job creation and training	1.8	1.8	–	–
Other industrial	0.3	0.2	−0.1	−9.6
Energy	2.5	0.6	−1.9	−25.3

comprehensive examination of government operating policies within departments – it has forced government departments to eliminate waste and inefficiency and introduce more careful management systems.

Overall, program spending as a proportion of GDP has dropped from 19.5 per cent in 1984-85 to 16.0 per cent in 1989-90. The last time government program spending, measured as a percentage of GDP, was at or below 16 per cent was 1970-71. Reducing the program expenditure-to-GDP ratio by 3.5 percentage points has had far-reaching fiscal consequences – if program spending as a percentage of GDP had remained at its 1984-85 level, it would be $22 billion higher than it is in 1989-90.

Despite these substantial actions to reduce program spending, deficit-reduction efforts in 1989-90 and again in 1990-91 have been made more difficult by rising public debt charges. With inflation pressures growing rapidly in mid-1988 as demand in the Canadian economy began to outstrip supply, monetary policy has remained firmly anti-inflationary. The resulting rise in interest rates over the

second half of 1988 and into 1989 propelled growth in public debt charges to 18.7 per cent in 1989-90 and further growth is expected in 1990-91. Without substantial fiscal action, the deficit would rise in 1990-91 from its 1989-90 level of $30.5 billion, rather than decline as projected in the April 1989 budget.

A higher deficit, and the associated higher debt, would only lead to further upward pressure on future deficits. This dynamic of higher debt service payments, higher deficits and debt and still higher future debt service payments had to be broken. Substantial additional expenditure actions were required.

The Expenditure Control Plan

In light of these strong fiscal pressures, and the need to hold to the fiscal objectives set out in the April 1989 budget, the government instituted a wide-ranging review of all components of government program spending in late 1989. The first results of this review were announced by the President of the Treasury Board in December 1989, with expenditure reductions and management improvements yielding $1.4 billion over three years. But the review was much more wide-ranging, and led to the Expenditure Control Plan introduced with this budget.

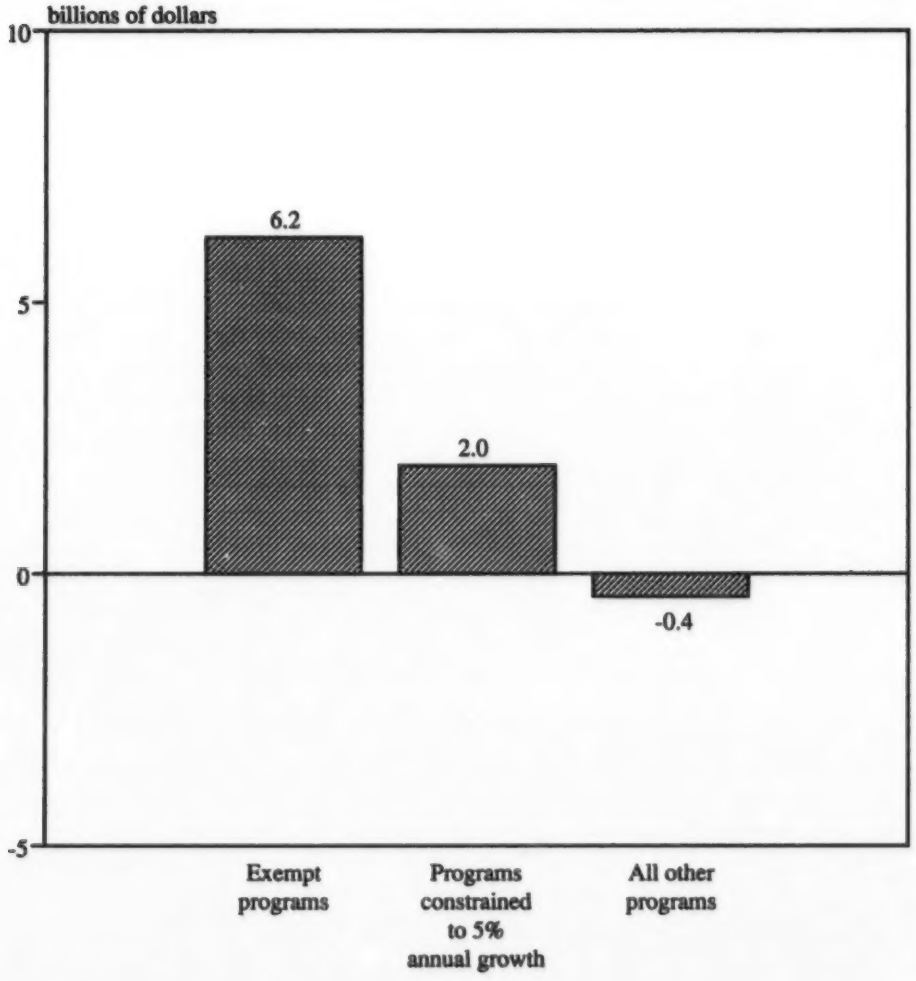
This proposed Expenditure Control Plan produces fiscal savings of $2.8 billion in 1990-91 and $3.3 billion in 1991-92. Taken together with the spending reductions and management improvements announced by the President of the Treasury Board in December 1989, the fiscal savings total $3.0 billion in 1990-91 and $3.8 billion in 1991-92. Over the five years of the budget's fiscal framework – 1990-91 to 1994-95 – the Expenditure Control Plan and the December 1989 actions produce cumulative fiscal savings of well over $19 billion.

The Expenditure Control Plan has the following key features:

- It is a comprehensive two-year approach to expenditure control; it does not entail any permanent structural changes in major programs; it yields substantial and ongoing fiscal savings.
- It exempts a limited number of programs: basically, federal transfers to persons (elderly benefits, family allowances, veterans' pensions and allowances and unemployment insurance benefits) and certain major federal transfers to the provinces (Equalization and Canada Assistance Plan transfers to equalization-receiving provinces).
- It also allows spending growth of 5 per cent per year for several programs (science and technology, natives, Canada Assistance Plan transfers to the non-equalization-receiving provinces, Official Development Assistance, and defence).
- In total, it results in the remainder of government spending – about 40 per cent of all government spending on programs – being reduced relative to 1989-90 levels over the next two fiscal years.

Chart 3

The Impact of the Expenditure Control Plan on Program Spending: Changes in Spending from 1989-90 to 1991-92



A summary of the Expenditure Control Plan is presented in Table 3. Details of the specific measures are provided in the following section. The Expenditure Control Plan affects 60 per cent of government program spending. Apart from a limited number of programs that are either exempt from the Expenditure Control Plan or will grow by no more than 5 per cent, all other government program spending – about 40 per cent of total program spending – will be lower in aggregate in 1991-92 than it is this year. Over the two years of the Expenditure Control Plan, total program spending will increase at an average rate of 3.7 per cent, well below the average rate of inflation.

The plan exempts major federal transfers to persons. Such federal direct transfers to persons include old age security, the guaranteed income supplement, spouses' allowances, family allowances, veterans' pensions and allowances and unemployment insurance benefits. With respect to major transfers to the provinces, the Expenditure Control Plan exempts equalization and Canada Assistance Plan payments to equalization-receiving provinces. Canada Assistance Plan payments to non-equalization-receiving provinces will be allowed to grow by 5 per cent per annum. Established Programs Financing will be frozen in per capita terms for two years.

The Expenditure Control Plan contains measures to bring the growth of major transfers to provinces more into line with general federal program spending. These measures reflect the fact that the federal debt and deficit situation is considerably worse than that of provinces as outlined in Chapter 4 (Annex 2). The Expenditure Control Plan measures affecting major transfers to provinces are structured so as to maintain more support to the low-income provinces than to the provinces with the strongest fiscal capacity.

As a result, the three major transfers to provinces – Established Programs Financing (EPF), Equalization and the Canada Assistance Plan – are expected to grow by about 3 per cent in 1990-91, roughly the same rate as total program spending. Average growth for the three highest income provinces will be 2.3 per cent in 1990-91; average growth for the equalization-receiving provinces will be higher, with 4 per cent average growth for the four Atlantic provinces. The three major transfer programs are expected to reach more than $34 billion by 1991-92, an increase of $1.9 billion over 1989-90 (Chart 4).

A number of other programs were expected to increase at varying rates of growth over each of the next two fiscal years. Under the Expenditure Control Plan, funding for the Public Utilities Income Tax Transfers, the capital budget of the Canadian Broadcasting Corporation, the Canadian Film Development Corporation, the Export Development Corporation and Marine Atlantic are frozen for the next two fiscal years. Grants and contributions administered by the Departments of the Secretary of State, Multiculturalism and Citizenship Canada and National Health and Welfare will be reduced. Program spending under the Small Craft Harbours program will also be reduced as will Canada Mortgage and Housing funding for new social housing. The OSLO and the Polar 8 icebreaker projects are being cancelled and the Canadian Exploration Incentive Program will be terminated.

In addition, a number of management measures are being introduced that affect the operations of government.

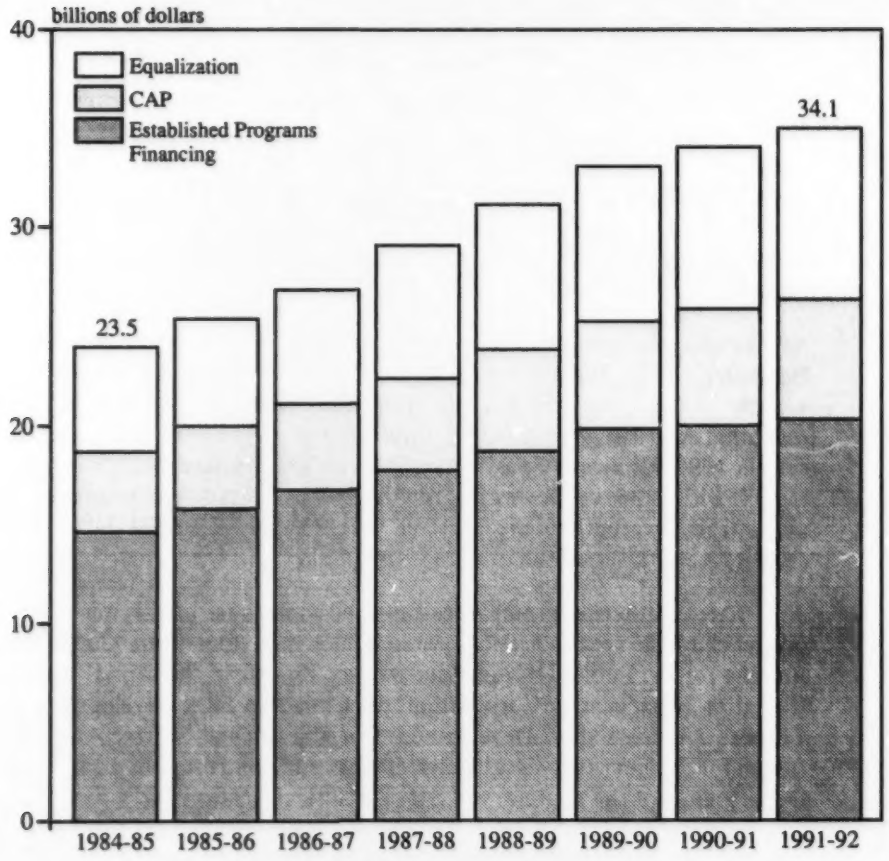
- In December 1989, the President of the Treasury Board announced the extension of the 2-per-cent growth limit on non-salary operations and maintenance spending to 1992-93. This limit is now extended to 1994-95.

- In 1984, Petro-Canada was mandated to operate as a commercial corporation in a competitive private sector environment. Petro-Canada has operated successfully in this environment. Its role as an instrument of public policy is

Chart 4

The Three Major Federal Transfers* to the Provinces

1984-85 to 1991-92



* Entitlements basis – including cash and tax transfers.

becoming increasingly limited due to changes in the world energy environment and the nature of the industry. In addition, the expansion plans of Petro-Canada depend on having access to the full range of financing opportunities available to shareholder-owned corporations in the private sector.

Following consultations with senior management of the corporation, the government has decided that the time has come to allow direct public ownership of Petro-Canada. Legislation setting out the framework for divestiture of the government's holding of Petro-Canada will be presented to Parliament later this year.

- The government will begin actions to sell its shares in Telesat Canada and will proceed with the sale of Nordion International and Theratronics International Ltd. This continues the government's policy of privatizing Crown corporations that it feels are no longer required to fulfil a public policy purpose. This will bring to 22 the number of corporations that have been privatized since the fall of 1984.

- In addition, Crown corporations with profitable operations will be required to pay increased dividends to the government, and surplus cash in the hands of some Crown corporations will be turned over to the government. A number of corporations and agencies will also be wound up and their functions transferred to other organizations. These include Canadian Patents and Development Ltd., Canada Harbour Place Corporation and the Canadian Livestock Feed Board. In addition, the government will not be establishing a Postal Services Review Board, and will wind up the interim Postal Services Review Committee.

- The Department of National Revenue, Taxation will continue to undertake measures to improve the collection of revenues owed to the government. The Bank of Canada will accelerate the remittance of its net earnings to the federal government.

- Beginning in 1990-91, the federal government will be adopting a policy that, with limited exceptions, will eliminate grants to business. Federal financial contributions providing assistance to business will be repayable on more rigorous terms, rather than being straight grants or subsidies.

The government will continue to exercise wage restraint in federal contract settlements. The government recognizes, within a framework of fair collective bargaining, its responsibilities to the taxpayer to keep settlements in line with those in the private sector and its obligation to play a leading role in reducing inflation.

Table 4 illustrates the impact on government spending of the Expenditure Control Plan. Total budgetary expenditures are expected to increase by $4.9 billion between 1989-90 and 1990-91. Of this increase, $1.8 billion relates to the increase in public debt charges. Program spending is expected to increase by $3.1 billion. Most of the increase in program spending relates to higher spending on transfers to persons and certain transfers to provinces (Equalization and the Canada Assistance Plan contributions). At an aggregate level, the programs allowed to grow at 5 per cent will increase by $1.0 billion in 1990-91. All other program spending will decline by $800 million.

Over the two fiscal years, 1990-91 and 1991-92, total budgetary expenditures are expected to increase by $9.8 billion. Public debt charges account for 20 per cent of this increase. Most of the increase in program spending is again due to higher spending in transfers to persons and transfers to provinces. All other program spending – that is, total program spending minus those programs that are either exempt or constrained to 5-per-cent per year growth – will be $400 million lower in aggregate in 1991-92 than in 1989-90.

Table 3

Expenditure Reductions and Management Initiatives – December 1989 and February 1990

	1990-91	1991-92	Five-year savings
	(millions of dollars)		
A. Expenditure control plan			
1. **Key exempt programs**			
• Major transfers to persons: old age security, guaranteed income supplement, spouses' allowances, family allowances, veterans' pensions and allowances and unemployment insurance benefits.			
• Major transfers to provinces: equalization and Canada Assistance Plan for the equalization-receiving provinces.			
2. **Programs constrained to 5% annual growth for two years**			
• Science and technology	38	1	39
• Indian and Inuit Programs	50	50	100
• Canada Assistance Plan (non-equalization-receiving provinces)	75	80	155
• Defence	210	270	658
• Official Development Assistance	116	190	558
3. **Programs frozen for two years**			
• Established Programs Financing (per capita)	869	1,541	7,364
• Public utilities income tax transfers	16	34	50
• Canadian Broadcasting Corporation	5	15	20
• Telefilm Canada	6	7	13
• Export Development Corporation	25	50	100
• Marine Atlanti...	4	5	24
4. **Programs reduced**			
• Grants and contributions			
– Secretary of State	23	23	113
– National Health and Welfare	12	12	44
• Small craft harbours	4	5	29
• Canada Mortgage and Housing Corporation	16	35	165
5. **Programs/projects eliminated**			
• Canadian Exploration Incentives Program	50	125	811
• OSLO		46	602
• Polar 8	84	62	373
6. **Management measures**			
• Crown corporations and agencies	401	125	679
• Management initiatives			
– Enhanced collection of accounts receivable	167	230	1,237
– Acceleration of Bank of Canada remittances	400	–	400
– Management efficiencies	12	24	556
7. **Associated public debt charge savings**	200	400	2,600
8. **Total expenditure control plan fiscal savings**	2,782	3,329	16,689
B. December 1989 expenditure reductions and management improvements	246	450	2,806
C. Total fiscal impact of measures	3,028	3,779	19,495

(1) Figures may not add due to rounding.

Table 4

Expenditure Control Plan:
Impact of Restraint on Federal Spending, 1990-91 and 1991-92

	1989-90 spending levels	One-year spending increase to 1990-91		Two-year spending increase to 1991-92	
	(billions of dollars)	(billions of dollars)	(%)	(billions of dollars)	(%)
1. Expenditures	142.9	4.9	3.4	9.8	3.4
2. Public debt charges	39.4	1.8	4.4	2.1	2.6
3. Program spending	103.5	3.1	3.0	7.7	3.7
of which:					
– Exempt programs	42.3	3.0	7.0	6.2	7.0
– Programs constrained to 5% per year growth	19.5	1.0	5.0	2.0	5.0
– All other program spending	41.7	–0.8	–1.9	–0.4	–0.5

Details of the Expenditure Control Plan

These measures result in a saving of $2.8 billion in 1990-91 and $3.3 billion in 1991-92. Including the December 1989 expenditure reductions and management initiatives, total savings amount to $3.0 billion in 1990-91 and $3.8 billion in 1991-92. Over the 1990-91 to 1994-95 period, the cumulative fiscal savings total well over $19 billion.

A. Programs Constrained to 5-Per-Cent Annual Growth for Two Years

Science and Technology

Total funding for science and technology grants and contributions associated with the National Research Council, Canada's space program, the Defence Industry Productivity Program and new industrial science and technology programs such as Sector Campaigns and Strategic Technologies, the Canada Scholarships Program, and the Centres of Excellence will grow by 5 per cent.

Available funding for these grants and contributions programs, estimated at $511 million in 1990-91 and $536 million in 1991-92, will remain sufficient to permit Canada Scholarships and Centres of Excellence program funding to grow as previously planned. Grants and contributions under the Space program, the

National Research Council and the Defence Industry Productivity Program will remain unchanged from previously established levels. Thus, this restraint measure will impact on the other new industrial, science and technology programs, resulting in their full implementation being stretched out over a longer period than originally planned and in fiscal savings of $39 million over the next two years. The Granting Councils, which provide support to university research, and the government's other activities in the science and technology area, are not affected by this measure.

Indian and Inuit Programs

The government provides a wide range of programs and services to status Indian and Inuit peoples including expenditures for health, education, welfare, land claims, housing, public works, band management, and economic development. Spending by the Department of Indian Affairs and Northern Development in this area has grown substantially from $1.4 billion in the 1984-85 Main Estimates to $2.3 billion in 1989-90.

Expenditures on health, education, social assistance and comprehensive claim programs will not be constrained. Other grants and contributions in the Indian and Inuit Affairs Program, however, will be limited to annual growth in the range of 5 per cent in 1990-91 and 1991-92. Constraint will save about $50 million a year, relative to the estimated growth in spending that would otherwise have occurred.

Canada Assistance Plan

Under the Canada Assistance Plan (CAP), the federal government provides funds to provincial and territorial governments to help them pay for social assistance benefits and services.

These transfers, which are based on 50/50 cost-sharing of eligible provincial spending, have grown at an average annual rate of about 6.7 per cent over the past five years. The federal contribution, in the form of cash and transfer of tax points, has increased from $4 billion to $5.5 billion. The average rate of growth in each province has varied: from 2 to 3 per cent in Saskatchewan, British Columbia and Quebec, to about 14 per cent in Ontario.

For the next two years, growth in CAP transfers will be limited to 5 per cent a year in the fiscally stronger provinces: Ontario, British Columbia and Alberta. Other provinces – those receiving federal equalization payments – will be exempt from this ceiling on growth. They will continue to have open-ended access to federal dollars to meet any growth in expenditures eligible for cost-sharing under CAP. Implementation of this measure will provide for resumption of the present regime on April 1, 1992.

Based on projections, this measure is expected to contribute $155 million to expenditure restraint over the next two fiscal years. The actual savings will, of course, depend upon actual growth rates in the provinces affected by the 5 per cent ceiling.

Defence

Defence spending has increased more than 5 per cent annually since 1984, reflecting the high priority that the government has accorded to refurbishing Canada's defence capabilities. While defence remains a high priority, spending growth will be constrained in the next two years because of the fiscal situation.

Growth in defence expenditures will be limited to 5 per cent a year resulting in savings of $210 million in 1990-91 and $270 million in 1991-92 from planned expenditure levels. Total savings for the period 1990-91 to 1994-95 are $658 million. This includes the saving from cancellation of the Polar 8 Icebreaker project, to which Defence was to have contributed $178 million. These reductions are in addition to those announced in the April 1989 budget of $2.7 billion over five years. For 1990-91, the reference level (including statutory payments and excluding transactions internal to the government) is set at $11.9 billion.

Official Development Assistance

Between 1984-85 and 1988-89 Official Development Assistance (ODA) cash levels grew an average of 7.4 per cent annually, compared with 3.5 per cent for all government spending, making it one of the fastest growing government programs. In last year's budget, ODA cash levels were reduced by $360 million per year for both 1989-90 and 1990-91. The ODA program will grow in the new fiscal year, but will be constrained to a 5 per cent annual cash increase in 1990-91 and 1991-92. This will contribute $116 million in 1990-91 and $190 million in 1991-92 to deficit reduction, and $558 million over five years. Budgetary expenditures on ODA in 1990-91 will be $2,565 million.

The principle of formula funding of ODA as a percentage of GNP will be maintained. The ODA-to-GNP ratio, which is affected by both the levels of cash and non-cash ODA, is expected to increase in each year of the fiscal framework. The ratio of developmental assistance to GNP will reach 0.47 per cent by fiscal year 1994-95, as established in the April 1989 budget.

B. Programs Frozen for Two Years

Established Programs Financing

Under Established Programs Financing (EPF), the federal government provides equal per capita financial assistance to all provinces through the transfer of tax points and cash payments. Historically, these transfers were undertaken to assist

provinces to carry out their responsibilities in respect of health care and post-secondary education. Since 1977, provinces have been able to use these transfers according to their particular priorities, rather than in the more restricted fashion required by the previous cost-sharing arrangements. EPF transfers are the largest single form of federal assistance to provinces, and have grown from $14.5 billion in 1984-85 to about $20 billion in 1989-90, an average annual growth rate of more than 6 per cent.

In addition to Established Programs Financing, the federal government also provides substantial additional assistance to the lower income provinces to help them provide public services including health care and post-secondary education through the equalization program. Equalization transfers have grown strongly in recent years, from over $5 billion in 1984-85 to close to $8 billion in 1989-90. For example, they now exceed EPF as the largest form of federal support in the Atlantic provinces.

For 1990-91 and 1991-92, the per capita EPF transfer will be held to the 1989-90 level. This means it will grow with the population increase of each province, or about 1 per cent nationally. Federal cash expenditures will be reduced by about $870 million in 1990-91 and $1,540 million in 1991-92. In 1992-93, EPF growth will resume at the rate of growth of GNP less three percentage points, consistent with the announcement in the April 1989 budget. The growth of the total EPF transfer, beginning 1992-93, will not fall below the rate of inflation.

This change to EPF represents less than 1.0 per cent of total provincial revenues in 1990-91 and just over 1.0 per cent in 1991-92.

Equalization transfers to the lower-income provinces are not affected by the budget. They are expected to increase about 6 to 7 per cent annually over the next two years, roughly in line with the nominal growth of the economy. EPF and equalization transfers together are expected to amount to over $27 billion in 1990-91.

Public Utilities Income Tax Transfer

The *Public Utilities Income Tax Transfer Act* provides for the transfer to the provinces of 95 per cent of the federal income tax collected from certain privately owned electric and gas utilities.

Transfers will be frozen for two years at the 1989-90 levels, reducing projected expenditures under the Act by $16 million in 1990-91 and $34 million in 1991-92.

CBC Capital Budget

The government provides about $1 billion a year to the CBC to pursue its mandate of providing a national broadcast service for all Canadians. In 1990-91, the CBC is expected to raise an additional amount of over $400 million in commercial and miscellaneous revenues.

The 1989 budget reduced CBC funding by $140 million over four years. As a further contribution to expenditure control, funds provided for purchases of capital equipment will be frozen, for the next two years, at earlier planned levels. Recently approved increases of $5 million in 1990-91 and $15 million in 1991-92 will be cancelled. The capital budget in 1990-91 will stay at about the same level as in 1989-90.

Telefilm Canada (Canadian Film Development Corporation)

Telefilm Canada assists the Canadian film and television industry to finance the production and distribution of Canadian films and television programs. Funding of Telefilm Canada is $145.6 million for 1989-90.

Payments to Telefilm Canada will be frozen at the 1989-90 level for the next two years. Savings will be $6.4 million in 1990-91 and $7.4 million in 1991-92.

Export Development Corporation

The Export Development Corporation provides insurance, loans and guarantees to support Canadian exports. In addition to its corporate activities, the Corporation administers export insurance and financing for the Canadian government to support export transactions considered to be in the national interest, but involving credit risks or interest rate concessions the Corporation would not normally undertake.

The Corporation's budgetary reference level will be frozen at its 1989-90 level of $185 million for two years. This will yield savings of $25 million in 1990-91 and $50 million in 1991-92.

Marine Atlantic

Marine Atlantic provides ferry services in Atlantic Canada. Its annual cash operating expenses are about $190 million, of which about $70 million – or 37 per cent – are recovered from users. An operating subsidy from Transport Canada funds the remainder.

Since its creation in 1979, Marine Atlantic has considerably increased the efficiency of its operations. However, further measures are necessary to improve cost recovery. Accordingly, the company's operating subsidy will be frozen at its 1989-90 level of $120 million for the next two fiscal years. This will save $4 million in 1990-91 and $5 million in 1991-92.

Legal Aid Cost-Sharing Arrangements

Under legal aid agreements, the federal government transfers funds to the provinces and territories to help them provide legal aid to individuals involved in criminal cases. Transfers in 1989-90 are expected to total about $86 million.

The existing agreements come up for review at the end of March 1990. The federal government has decided to maintain its contribution at the 1989-90 level for two years.

C. Programs Reduced

Secretary of State and Multiculturalism and Citizenship

The Departments of the Secretary of State and Multiculturalism and Citizenship Canada have grants and contributions budgets to assist groups and organizations active in the areas of citizenship development and multiculturalism.

These budgets will be reduced by $23 million annually from planned levels in 1990-91 and 1991-92. The Secretary of State and Minister of State for Multiculturalism and Citizenship will provide further information on the implementation of these reductions.

National Health and Welfare

The Department of National Health and Welfare supports organizations and projects through various grants and contributions under the health services and promotion program and the social services program.

These expenditures will be reduced by $12.2 million a year. The Minister of National Health and Welfare will provide further information on the implementation of these reductions.

Small Craft Harbours

The Small Craft Harbours program funds the development, operation, and maintenance of federally owned fishing and recreational harbours.

Expenditures under this program will be reduced to $99 million through a reduction in the scale of new projects in 1990-91. In subsequent years, the government intends to implement alternative management and operational policies for existing harbours. This will involve local management of recreational harbours that will make the operation of these facilities more responsive to the needs of users. The savings realized through these measures will be $4 million in 1990-91 and $5 million in 1991-92, and will total $29 million over five years.

Social Housing

On behalf of the federal government, Canada Mortgage and Housing Corporation provides funds to provinces and territories, under a variety of cost-sharing arrangements, to assist Canadians who have difficulty finding affordable housing. In 1989-90 federal expenditures on social housing programs total $1.7 billion and provide assistance to approximately 600,000 households. Funding for social housing has grown substantially over the last five years, from $1,123 million in the 1984-85 Main Estimates to $1,695 million in 1989-90.

Over the next two years, funding for new commitments will total $90 million in 1990-91 and $86 million in 1991-92. This will assist approximately 36,000 more households each year. This funding is 15 per cent less than planned, yielding savings of $16 million in 1990-91 and $35 million in 1991-92.

D. Programs/Projects Eliminated

Canadian Exploration Incentives Program

The Canadian Exploration Incentives Program (CEIP) provides a contribution of 30 per cent of the cost of mineral and oil and gas exploration financed with flow-through share arrangements. It was introduced in 1988 following the sharp decline in the stock markets and the subsequent difficulty in raising capital. It is the only remaining subsidy to business that is demand-driven and open-ended. Program costs in 1989-90 are expected to exceed $160 million.

The program is being cancelled, effective midnight February 19, 1990. Except as noted, expenses incurred after February 19, will no longer be eligible under the program. Expenses will only continue to qualify if they are in respect of a written agreement entered into before February 20, 1990. Such an agreement must be either:

(a) a flow-through share agreement between an exploration company and a flow-through share investor; or

(b) a subscription agreement entered into between an investor and a Fund pursuant to a prospectus that has been filed with a securities commission in Canada.

In any event, expenses incurred after February 28, 1991 will not qualify. The termination and grandfathering rules will be implemented through amendments to the CEIP Act and Regulations after consultation with the industry. Termination is expected to result in savings of $50 million in 1990-91 and $125 million in 1991-92.

OSLO

The OSLO (Other Six Leases Operations) project is a proposal to develop further the oil sands deposits of Northeastern Alberta. It would be the third major oil sands project in the region. In the fall of 1988, the federal government and the government of Alberta entered into an agreement in principle with the project's sponsors to provide financial assistance for the project.

Given the present and foreseeable fiscal environment, the government has reviewed this initiative and has decided not to proceed with the offer of financial assistance for the construction and operating phases of the project. The government is prepared to provide its share of funding for the engineering phase, which is to be completed by July 1991. Once the engineering studies are completed, the sponsors will be in a position to proceed with the project, when the economics justify such a decision. This initiative will make an important contribution to expenditure control and deficit reduction, resulting in savings of the $650 million in assistance that had been projected for the construction phase of the project.

Polar 8 Icebreaker Project

In light of the overall expenditure control program, the government has decided to terminate the Polar 8 Icebreaker Project due to significant increases in the estimated costs and changes in the international environment. This decision will generate direct fiscal savings of $84 million in 1990-91 and $62 million in 1991-92.

The cost of the Polar 8 is currently estimated to be in excess of $680 million. This is 20 per cent higher than the original estimate of $565 million. The revised estimate already incorporates a number of design changes made since 1986 which were intended to reduce construction costs.

The decision to construct the Polar 8 was taken in a significantly different international context. In 1988, the government signed the Canada-U.S. Arctic Cooperation Agreement. Under this proven and workable agreement, the United States has agreed to provide advance notice and seek the prior consent of Canada for all U.S. icebreaker voyages in Canadian Arctic waters.

E. Management Measures

Contributions to Business

The federal government will be adopting a more businesslike approach to assistance to business. In particular, the government is instituting a policy that will, with limited exceptions, eliminate grants to business for applications received

after February 19, 1990. Financial contributions from the federal government providing assistance to business will be repayable on more rigorous terms, rather than being straight grants or subsidies.

The President of the Treasury Board will be responsible for developing the procedures to implement this policy. This initiative is intended to reinforce the government's efforts to further orient its business assistance programming towards investing in economic development rather than the subsidization of the private sector.

Crown Corporations and Agencies: Privatization, Rationalization and Management

Since 1984, the government's privatization objective has been to sell investments where government ownership is no longer required and to rely on market forces to spur Canada's competitiveness.

The government has decided, in keeping with this goal, to sell its shareholding in Telesat Canada. It has also decided to proceed with the sale of Nordion International Inc. and Theratronics International Ltd. (for which enabling legislation received Royal Assent on January 30, 1990). Proceeds from these sales will contribute to deficit reduction in 1990-91 and 1991-92.

The government is also continuing efforts to reduce the number of Crown corporations and agencies. Organizations that will be wound up and whose functions will be transferred to other entities include Canada Harbour Place Corporation, Canadian Patents and Development Ltd. and the Canadian Livestock Feed Board. The government will proceed with the necessary legislation at an early date and windups will take place in an orderly fashion.

The government has also decided not to re-introduce legislation to create a Postal Services Review Board. The interim Postal Services Review Committee will be discontinued.

Profitable Crown corporations have been asked to return more of their income to the government as shareholder. These corporations are therefore establishing dividend policies to encourage management to function in a more commercial way. Over the next two years, new dividend initiatives are expected to yield over $150 million.

Ports Canada will contribute towards deficit reduction through its cash management. The Ports Canada system is made up of Canada Ports Corporation and seven local Port Corporations. They are financially self-sufficient and pay annual dividends to the government totalling $13 million. In most cases, the ports have cash reserves exceeding their short-term capital investment needs. Accordingly, Ports Canada will make additional cash payments of $100 million for deficit reduction in 1990-91.

Management Initiatives

In December 1989, the President of the Treasury Board announced a number of initiatives designed to reduce the costs of government and improve management efficiency. The measures announced included, among others, restraints on the growth of the public service, a freeze on major construction projects in the National Capital Region, reductions in international travel, the sale of two Challenger aircraft and a number of administrative changes to improve cash and asset management. This package of initiatives is expected to contribute $2.8 billion in savings over the next five years. A number of further initiatives are contained in this budget.

The Department of National Revenue, Taxation has taken measures to improve management practices and to improve the collection of revenue outstanding and owing to the government. Outstanding revenue which is not subject to dispute has increased by half a billion dollars over the last two years. As well, resources have been allocated to National Revenue, Taxation to maintain the level of its compliance effort. These measures are consistent with the recommendations of the Auditor General. As a result of these initiatives, there will be an improvement in the government's fiscal position by about $160 million in 1990-91, increasing to about $230 million by 1991-92.

As part of the ongoing efforts to improve the management of government operations and public resources, the Bank of Canada will accelerate its remittance of net revenue to the federal government. This will result in a one-time fiscal saving of $400 million in 1990-91.

The Department of Veterans Affairs will update board and lodging charges for veterans in long-term care and apply them uniformly. These measures will save $17.3 million over the next two years. As well, the services provided veterans by the Veterans Independence Program will be streamlined slightly to save an estimated $18 million over the next two years.

The government has implemented stringent limits on the growth of non-salary expenditures by all departments. This policy has allowed the government to constrain the growth of aggregate non-salary operating and maintenance budgets to no more than 2 per cent a year since 1986-87. In December, the President of the Treasury Board announced an extension of the 2-per-cent cap to 1992-93. It will be extended again to 1994-95, saving about $450 million over the two years.

Since the government came to power in 1984, federal wage compensation settlements have been fiscally responsible and have contributed to reducing inflation pressures. Federal public service wage settlements have been lower than those in other sectors and below the rate of inflation.

The Government of Canada will continue its leadership in wage restraint. It recognizes the right of most public service employees to take part in collective bargaining to determine pay and other terms and conditions of employment. The government will continue to bargain in good faith, but bargain hard in accordance with its responsibility to taxpayers and its obligation to play a leading role in reducing inflation.

4. Canada's Fiscal Performance and Prospects

Table of Contents

Overview 89

The Fiscal Record: 1984-85 to 1989-90 93

The Fiscal Challenge 98

The Short-Term Fiscal Outlook: 1989-90 to 1991-92 101

The Expenditure Plan to 1991-92 102

The Revenue Outlook to 1991-92 105

Reconciliation with the April 1989 Budget 107

Factors Affecting Financial Requirements 108

Financial Requirements and Borrowing Authority 109

The Medium-Term Fiscal Outlook 110

The Fiscal and Economic Goals Are Met 114

Annexes

1. The Fiscal Projections on a National Accounts Basis 119

2. Total Government Sector Fiscal Trends 122

3. International Fiscal Comparisons 129

4. Fiscal Sensitivity Analysis 133

5. Direct Fiscal Impact of Sales Tax Reform 134

6. Fiscal Reference Tables 137

Overview

In 1984, the government was facing a critical fiscal situation. The budgetary deficit had tripled to over $38 billion in just four years. Public debt was growing by more than 20 per cent per year, and public debt charges were consuming a rapidly increasing proportion of federal revenues. Government spending was expanding rapidly and outstripped, by a wide margin, the growth of the economy. The revenue yield – government revenues as a percentage of economic output – was falling.

Given the size and severity of the fiscal problem in 1984, no quick fix was available. Canada's fiscal problem, which took ten years to develop and was compounded by the impact of the worst recession in the postwar period, could not be solved overnight. What was needed was a consistent and comprehensive medium-term approach to fiscal consolidation. The government acted quickly in the fall of 1984 to establish *The Agenda for Economic Renewal*, in effect a planning framework to restore control over the fiscal situation and to implement complementary structural policies to increase Canada's economic potential.

Since then, the government has steadily pursued this plan. Reducing government spending, eliminating waste and inefficiency in government operations, reforming the tax system to provide a more secure tax base and less distorting revenue source, and improving the growth potential of the Canadian economy by structural reforms are all integral parts of the government's 1984 plan to ensure sustained, non-inflationary growth, productive jobs and rising living standards for Canadians.

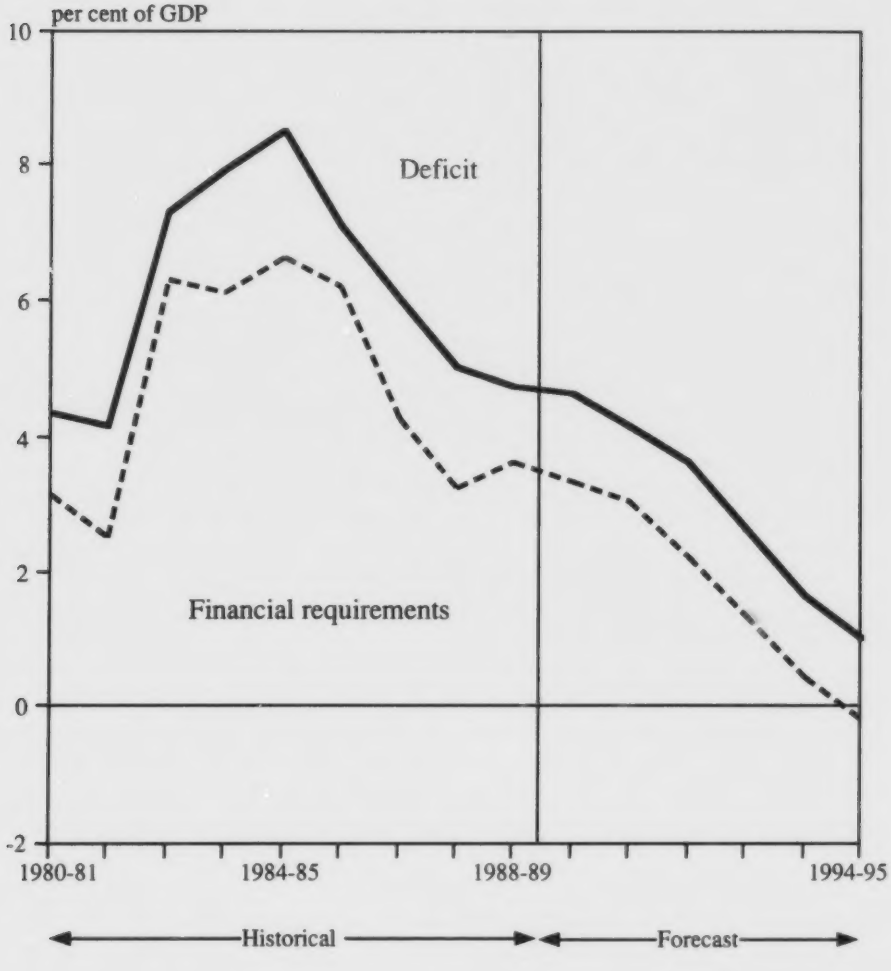
The record shows that significant progress has been made. Government spending has been greatly restrained since 1984. Transfers to the energy sector under the National Energy Program were eliminated. The growth of transfers to the provinces was reduced. Subsidies to Crown corporations were cut and 18 Crown corporations were sold and 8 other entities were dissolved. Transportation subsidies and subsidies to business were significantly scaled back. Growth in defence spending and Official Development Assistance (ODA) was reduced. Spending on the cost of other government operations, basically the cost of running the government, is lower now than in 1984-85, reflecting personnel reductions and tight control of overhead and operating budgets. As a result of these actions, program spending has grown by less than the average rate of inflation since 1984. Relative to the size of the economy, or gross domestic product (GDP), program expenditures declined 3 1/2 percentage points since 1984 and, at 16.0 per cent of GDP, are at their lowest level in almost 20 years.

Rapid expenditure growth prior to 1984 was not the only source of the fiscal problem. A decade of ad hoc tax expenditures had seriously eroded the tax yield.

This problem was compounded by structural flaws in the manufacturers sales tax. Moreover, the lingering impacts of the 1981-1982 recession, in particular the large corporate loss carry-overs, further eroded tax revenues. Since 1984, the government has taken comprehensive actions to close loopholes, reduce tax expenditures, reform the income tax system and, with the proposed sales tax reform, move to a more secure sales tax base. The impact of these measures is to restore the tax yield to about the average level that prevailed in the 1970s.

Chart 1

The Deficit and Financial Requirements*
1980-81 to 1994-95



* Excluding foreign exchange transactions.

Overall, as a result of these expenditure actions and revenue measures, the deficit in 1989-90 has declined almost $8 billion from its 1984-85 peak of $38.3 billion. This represents a reduction of 45 per cent in the deficit-to-GDP ratio, from 8.6 per cent in 1984-85 to 4.7 per cent in 1989-90 (Chart 1). Crucial to future prosperity, the growth of the debt has slowed dramatically and is now roughly in line with the growth of the economy's output of goods and services. But behind these improvements in the government's deficit are even more significant changes in the ongoing structure of the government's spending and revenues.

The government now has an operating surplus – the costs of government programs are more than completely financed by ongoing government revenues. This was not the case five years ago, when program spending exceeded revenues by $16 billion. By 1989-90, the government had acted to convert this $16 billion operating deficit to a $9 billion operating surplus – a swing of $25 billion in just five years. Relative to GDP, 70 per cent of this improvement in the operating balance has been achieved by expenditure restraint (Table 1).

Although substantial progress has been made, the task is not yet complete. The enormous build-up of debt over the last 15 years means that we are on a treadmill dominated by growth in public debt and debt servicing costs. With an annual deficit of $30 billion, debt interest costs increase $3 billion each year just to service the annual build-up in debt. This means that the operating surplus has to improve by $3 billion each year just to keep the overall deficit from rising. This problem is compounded by the vulnerability of the government's fiscal situation to increases in interest rates.

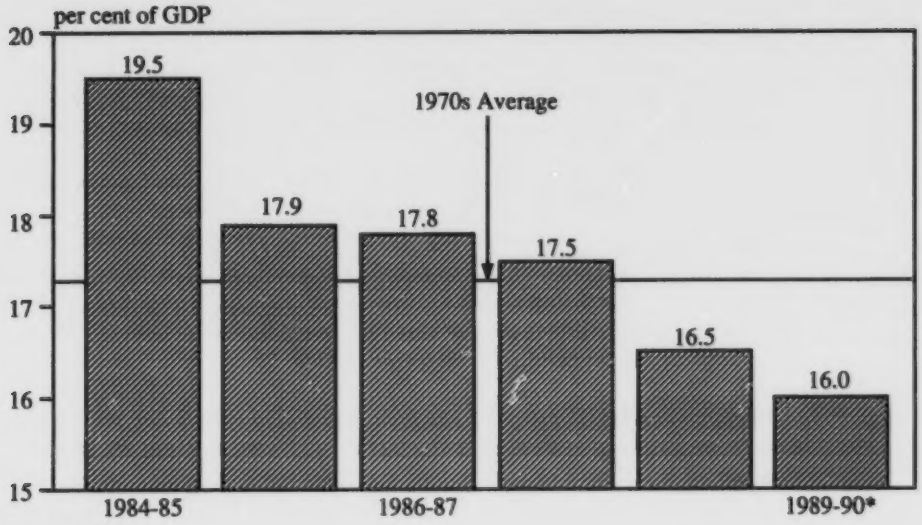
This exposure to interest rate developments was dramatically illustrated in late 1988 and through 1989. With the economy at capacity and inflation pressures mounting, higher-than-anticipated interest rates added about $6 1/2 billion to public debt charges in 1989-90 relative to the fiscal framework projected in the February 1988 budget. In response, the April 1989 budget introduced substantial expenditure reductions and revenue measures. With the actions in that budget, the government was able to set out a fiscal framework which was designed to deal with Canada's fiscal problems. In particular, the April 1989 budget fiscal framework projected:

- the deficit being cut in half to $15 billion by 1993-94;
- financial requirements all but being eliminated by 1993-94;
- the debt-to-GDP ratio stabilizing over the 1990-91 to 1991-92 period, and then falling over the medium term; and
- expenditure control and revenues both contributing to deficit reduction.

Since the April 1989 budget, inflation pressures have proved to be more strongly entrenched than was expected, and this has resulted in interest rates remaining higher than expected. Further fiscal action is required to hold to the fiscal framework set out in the April 1989 budget. Through the Expenditure Control Plan, the substantial expenditure actions taken in this budget reinforce the momentum of earlier measures and help to ensure that the goals of the

Chart 2

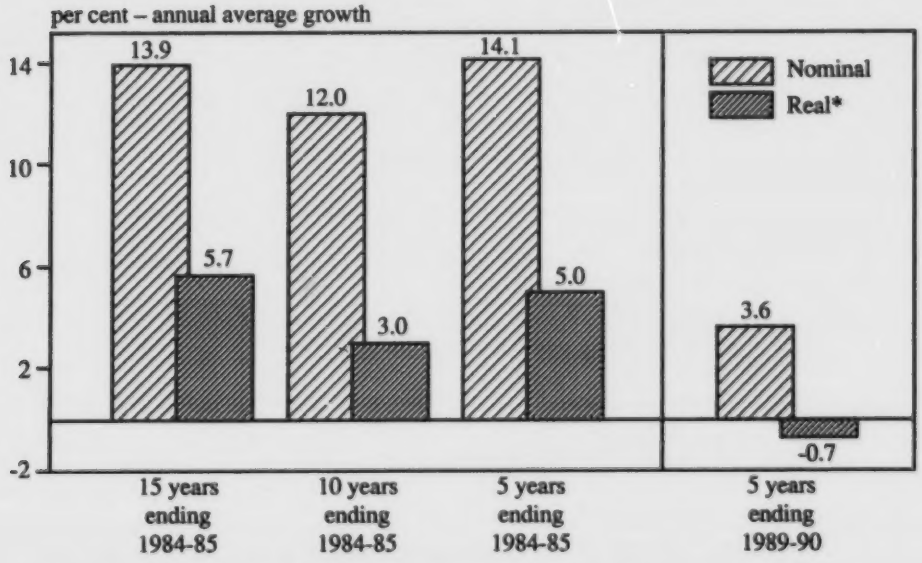
Program Expenditures



* Estimate.

Chart 3

Nominal and Real Growth in Program Expenditures



* Excluding the effects of inflation as measured by the change in the consumer price index.

April 1989 budget will be reached. What could only be aimed at in the medium term five years ago is increasingly within reach.

For next year, the deficit will be reduced to $28.5 billion. In 1991-92, the deficit falls further to $26.8 billion. Thereafter, as a result of the ongoing impacts on government spending and revenues of the measures introduced in this and previous budgets, the operating surplus grows quickly. This provides the basis for substantial declines in the deficit and the elimination of financial requirements over the medium term.

The deficit will be cut by more than half, to $14 billion in 1993-94. The following year it is projected to fall to $10 billion, or about 1 per cent of GDP (Chart 1), the lowest level in 25 years. Financial requirements will be in surplus by 1994-95, allowing the government to begin paying back the debt it previously borrowed on capital markets. The burden of the debt will be falling: the debt-to-GDP ratio stabilizes in 1991-92 and declines thereafter, the first decline since 1974-75. In short, the fiscal environment required for sustained, non-inflationary economic growth will be firmly in place.

The Fiscal Record: 1984-85 to 1989-90

In the early 1980s, the fiscal situation in Canada was deteriorating rapidly. There was a fundamental fiscal imbalance as a result of a decade of rapid expenditure growth and a falling revenue yield. This potentially unstable situation was leading to ever-larger deficits and rapid growth in public debt. The deficit reached a peak of 8.6 per cent of GDP in 1984-85. Growth in public debt had averaged 22 1/2 per cent per year over the five years ending in 1984-85. The challenge was to regain control over the government's finances.

Since 1984, much has been achieved. A consistent multi-year fiscal and economic plan is firmly in place. This plan will restore health to the nation's finances and create the conditions for strong non-inflationary growth in the 1990s.

Restraining the growth in program spending has been the cornerstone of fiscal consolidation. After peaking at 19.5 per cent of GDP in 1984-85, program expenditures declined to 16.0 per cent in 1989-90 (Chart 2). Over the five-year period ending in 1989-90, the average annual growth in program spending was held to 3.6 per cent. This was less than half the growth in the economy and 0.7 per cent per year less than the rate of inflation. By comparison, average annual growth of program expenditures exceeded 12 per cent per year in the previous ten years. The decline in real program spending since 1984 stands in sharp contrast to the substantial real growth in the 1970s and in the first half of the 1980s (Chart 3). Details on the government's record of expenditure restraint are contained in Chapter 3.

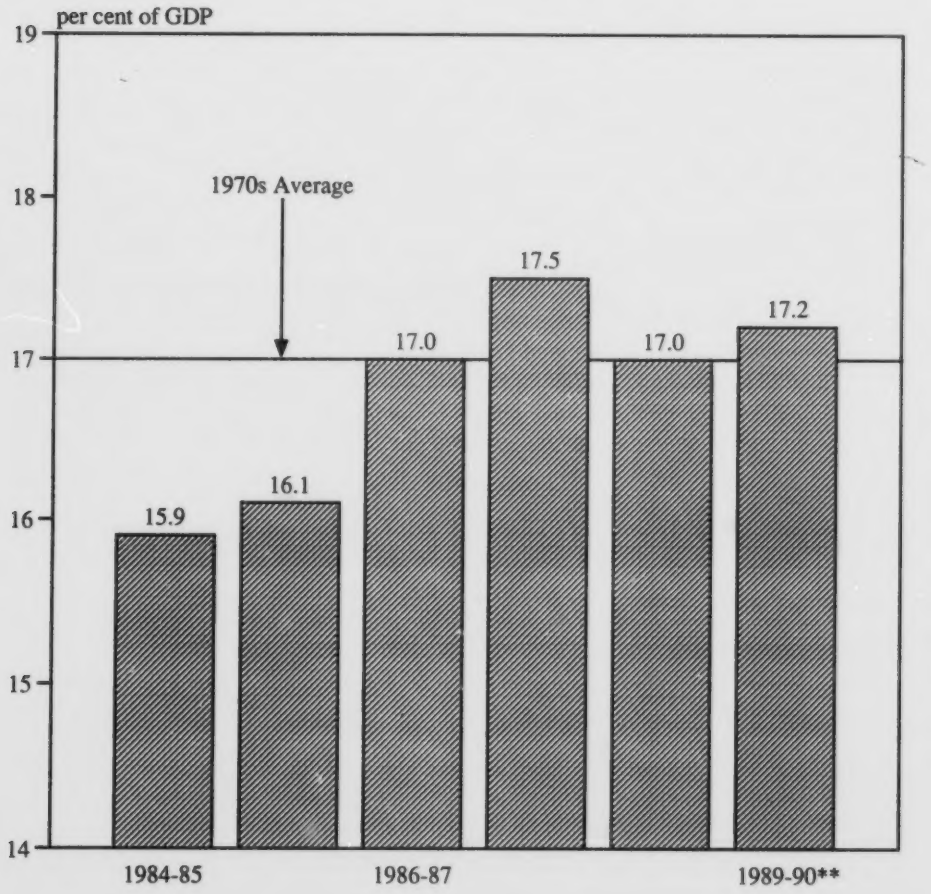
The revenue yield had been declining in the late 1970s and into the early 1980s and was part of the fiscal problem. The revenue yield fell from a peak of 19.2 per

cent in 1974-75 to 15.9 per cent in 1984-85. This reflected the proliferation of selective tax expenditures, ad hoc tax cuts, the endemic flaws in the manufacturers sales tax and the direct and indirect impacts of the 1981-1982 recession. With the measures introduced since November 1984, the revenue yield has increased to 17.2 per cent by 1989-90, about the revenue yield that prevailed, on average, in the 1970s (Chart 4).

The strength of the fiscal actions taken is apparent. From 1984-85, the deficit has been reduced from its peak of $38.3 billion to $30.5 billion in 1989-90, a decline

Chart 4

The Revenue Yield: Budgetary Revenues*



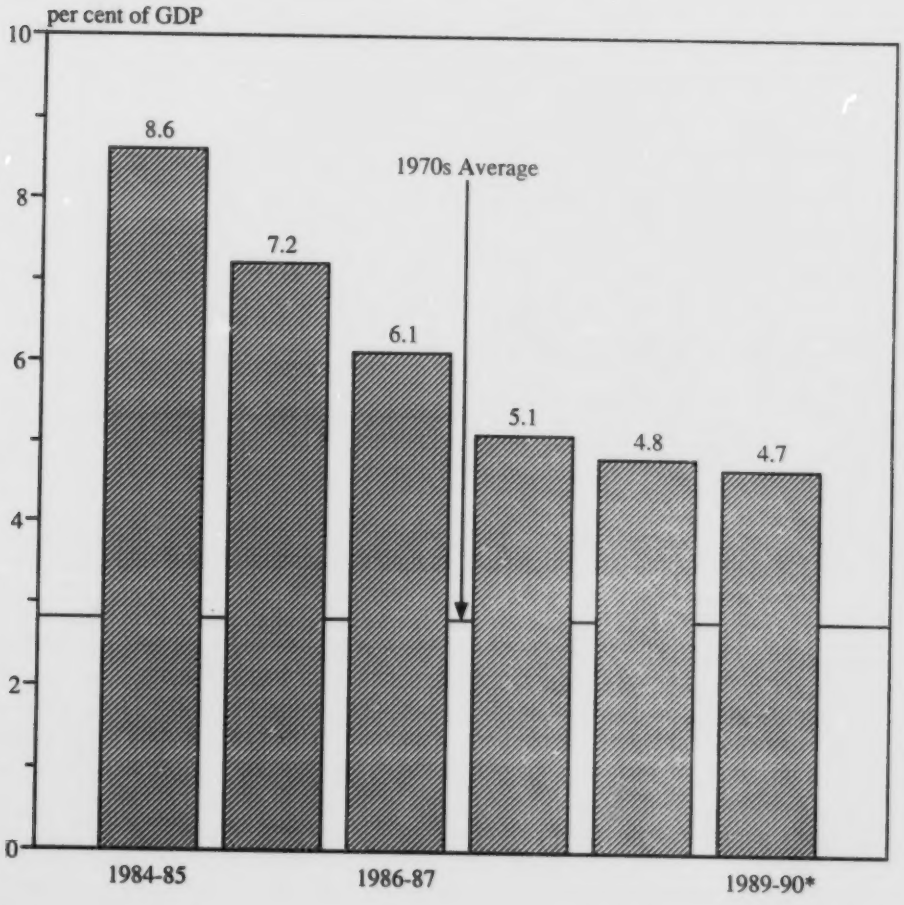
* Excludes the impact of cash management initiatives affecting the timing of remittances of personal and corporate income, sales and excise taxes.

** Estimate.

of almost $8 billion. Relative to the size of the economy, the deficit has declined almost 4 percentage points to 4.7 per cent of GDP in 1989-90 (Chart 5), a drop of 45 per cent. Financial requirements – the direct borrowings of the federal government in capital markets – are also down almost $8 billion since 1984-85. On a national accounts basis, the deficit declined to 3.5 per cent of GDP in 1989-90 and is now much more in line with those of other major industrialized countries (Annex 1 contains further details on the national accounts deficit and Annex 3 gives an international perspective on Canada's fiscal situation).

Chart 5

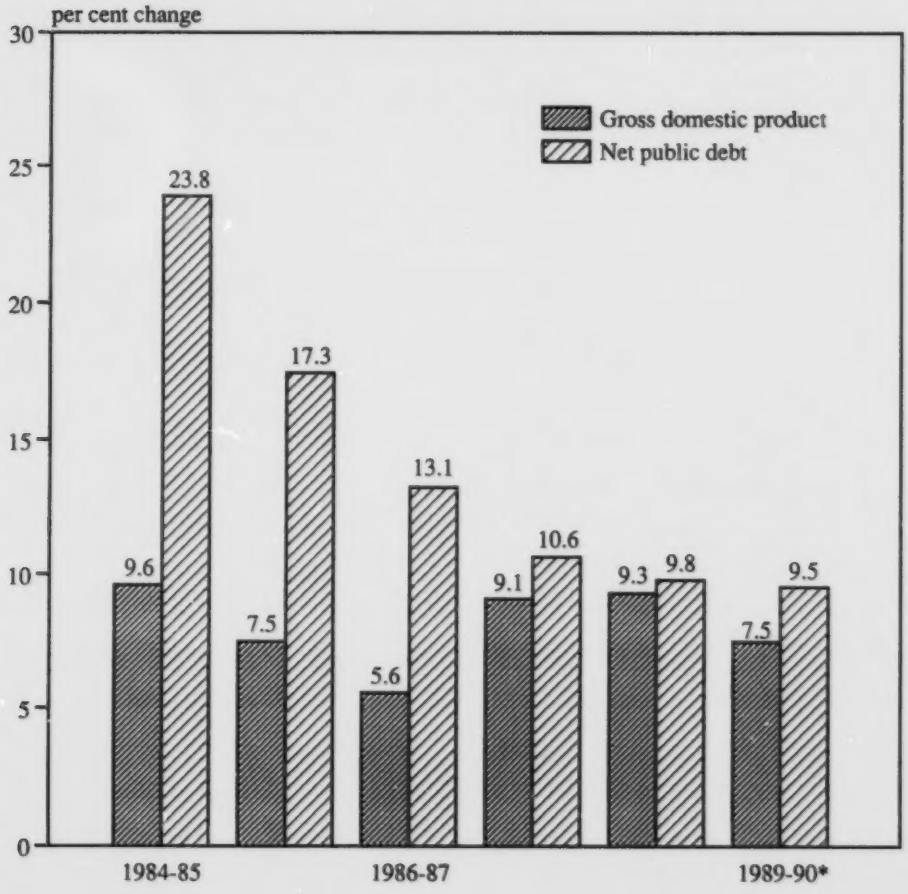
The Budgetary Deficit



* Estimate.

Chart 6

Gross Domestic Product and Net Public Debt



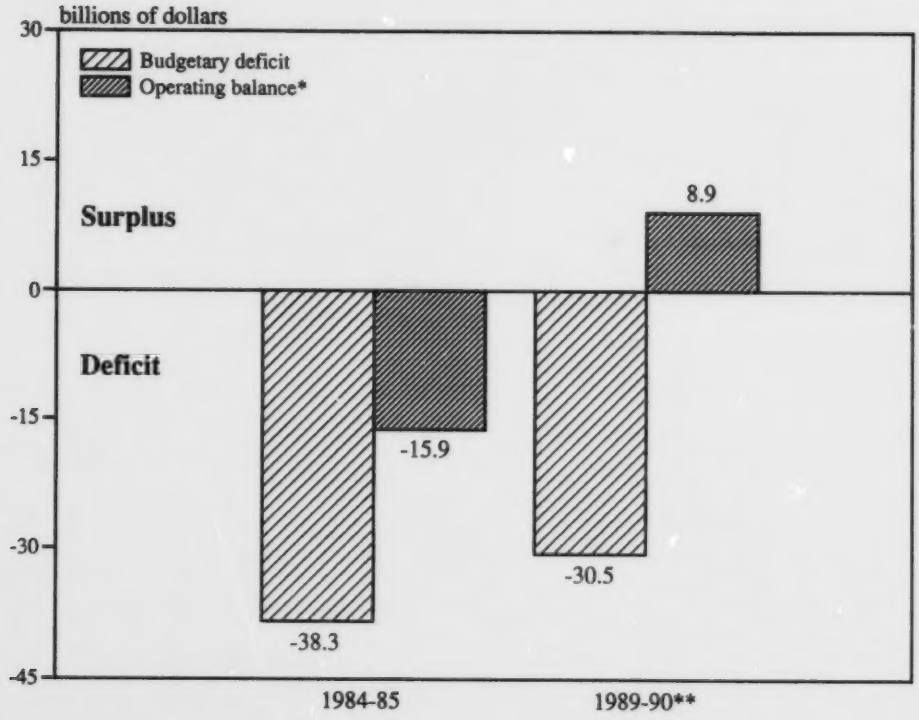
* Estimate.

In concert with the reduction in the annual deficit, the growth in the public debt has been brought roughly into line with the growth in the economy. From growth of almost 24 per cent in 1984-85, growth in the public debt has declined steadily. It was held below 10 per cent in each of the last two years, close to the growth of GDP. Five years ago, growth of the debt outpaced GDP growth by 14 percentage points (Chart 6).

The extent of the progress that has been achieved is best illustrated by the improvement in the operating balance. In 1984-85, the operating balance was in deficit: ongoing program expenditures were about $16 billion higher than ongoing revenues. Reflecting mainly the actions taken to restrain program spending since

Chart 7

Budgetary Deficit and Operating Balance 1984-85 to 1989-90



* The operating balance equals the budgetary deficit excluding public debt charges. It is the difference between ongoing program expenditures and government revenues.

** Estimate.

1984, the operating balance is now in a surplus with program spending $9 billion less than revenues (Chart 7). Relative to GDP, this swing of $25 billion in the operating balance results in an improvement from a deficit of 3.6 per cent in 1984-85 to a surplus of 1.4 per cent in 1989-90 (Table 1). Of this 5-percentage-point improvement in the operating balance, 3.5 percentage points, or 70 per cent, is due to program expenditure restraint. Revenue increases account for the remaining 1.5 percentage points, or 30 per cent of the improvement.

Reflecting the dangerous dynamics of deficits and debt, debt charges have grown rapidly despite fiscal restraint, and have hampered the efforts to reduce the deficit and slow the build-up of debt. Of the $25 billion improvement in the operating balance from 1984-85 to 1989-90, about $17 billion was required simply to pay increased interest charges on the public debt, with only $8 billion available to reduce the deficit. When the government took office in 1984, the level of the

public debt was about $200 billion. Since 1984-85, the compound interest on that $200 billion stock of debt has totalled $120 billion, accounting for 80 per cent of the $150 billion increase in the debt since 1984-85.

Table 1

Key Fiscal Indicators: The 1984-85 to 1989-90 Record

	1984-85	1989-90	Change	Relative contribution
	(per cent of GDP)			(per cent)
1. Operating balance				
Budgetary revenue	15.9	17.4	1.5	30
Program expenditures	19.5	16.0	-3.5	70
Operating surplus/deficit (-)	−3.6	1.4	5.0	100
2. Budgetary deficit				
Public debt charges	5.0	6.1	1.1	
Budgetary deficit	−8.6	−4.7	3.9	

The Fiscal Challenge

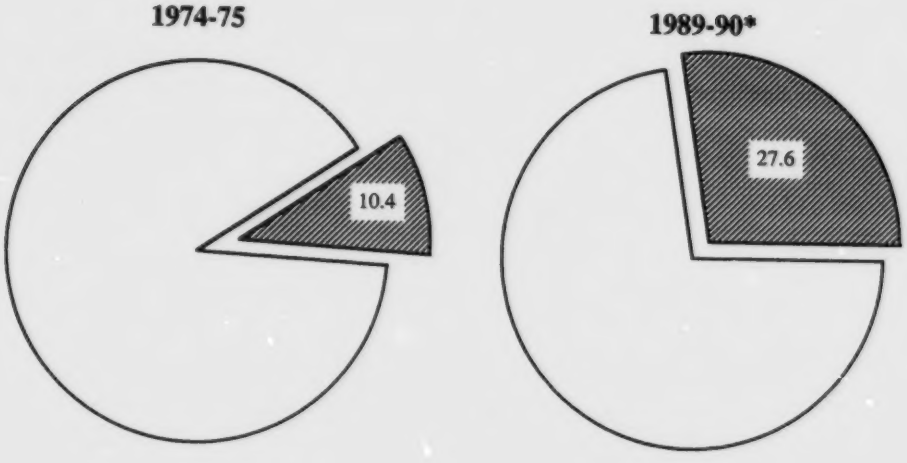
In the April 1989 budget, the government set out a five-year fiscal plan to cut the deficit in half by 1993-94, to eliminate government borrowings in capital markets after 1993-94 and to stabilize the debt-to-GDP ratio over the 1990-91 to 1991-92 period, with declines thereafter. In order to sustain and strengthen the economic expansion through the 1990s, these fiscal objectives must be met.

Economic developments over the past six to nine months have put the achievement of the April 1989 budget objectives at risk. Inflation pressures have proved to be more entrenched than anticipated. In the face of these strong inflation pressures, monetary policy has remained restrictive. This has meant higher-than-anticipated interest rates, leading to substantial increases in public debt charges, principally in 1990-91 and 1991-92. The fiscal challenge is to get over the hurdle posed by these significant upward pressures on the short-term deficit track, and still achieve the medium-term economic and fiscal objectives set out in the April 1989 budget.

The Expenditure Control Plan proposed in this budget, together with the spending reductions announced in December 1989 and the April 1989 budget measures, will achieve two goals. First, they will put the deficit back on a downward track. This will free up domestic savings to help finance needed investment, diminish our

Chart 8

Public Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Expenditures



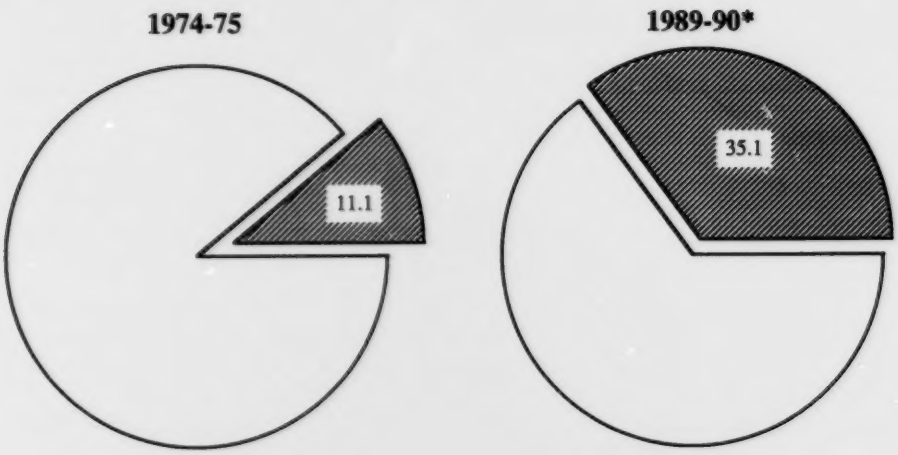
* Estimate.

reliance on foreign savings and reduce the debt burden on future generations. Second, they will contribute to lower inflation. By so doing, the budget measures will ease the burden on monetary policy and increase the scope for interest rates to come down. With the forecast slowing in growth, the expected reduction in inflation, and a better balance in macroeconomic policy, significant and sustainable declines in interest rates can occur. Lower interest rates, in turn, will contribute to further reductions in the deficit. The stage will then be set for the economy to make the transition to strong, sustained growth over the medium term.

A declining deficit track is urgently needed – attempting to live with $30 billion deficits is not a viable option. Annual deficits in the $30 billion range add $3 billion annually to debt service charges. Thus, just to keep the deficit constant at $30 billion, requires $3 billion in expenditure reductions or revenue increases each year to offset the rising public debt charges. Meanwhile, the rising debt service charges consume ever-growing portions of government expenditures (Chart 8) and revenues. Over 35 cents of every revenue dollar now goes to service the debt (Chart 9); fifteen years ago only 11 cents were required. Failure to get

Chart 9

Public Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Revenues



* Estimate.

off the treadmill of $30 billion deficits will increasingly undermine the government's ability to meet the priorities of Canadians.

The large fiscal deficits of recent years are also reflected in Canada's widening current account deficit, and the rising level of Canada's net foreign indebtedness. In an economy that is operating at high levels of capacity, government deficits increase our liabilities to foreigners and lower our prospective domestic standard of living. Large government deficits further threaten the well-being of future generations of Canadians by imposing on them a large and unjust debt burden. This debt burden will ultimately have to be financed by future generations, either through higher taxes or lower program expenditures.

The Short-Term Fiscal Outlook: 1989-90 to 1991-92

Table 2 summarizes the short-term fiscal outlook to 1991-92. These projections are based on the economic assumptions described in Chapter 2 and reflect the impacts of the proposed Expenditure Control Plan as set out in Chapter 3. With the fiscal actions contained in the Expenditure Control Plan:

- The deficit falls to $28.5 billion in 1990-91 and to $26.8 billion in 1991-92: a decline of $3.7 billion from the 1989-90 deficit of $30.5 billion.
- The deficit, as a per cent of GDP, falls to 4.2 per cent in 1990-91 and 3.7 per cent the next year: by 1991-92 a decline of 1.0 percentage point from 1989-90 and almost 5.0 percentage points from 1984-85.
- Program spending growth is restrained over the next two years to an annual average increase of only 3.7 per cent, well below the projected rate of inflation.
- Budgetary revenues are projected to stabilize at about 17.4 per cent of GDP in both 1990-91 and 1991-92: an unchanged revenue yield relative to 1989-90.
- The operating surplus – the difference between budgetary revenues and program spending – increases from $8.9 billion in 1989-90 to $14.7 billion in 1991-92, in sharp contrast to the operating deficit of nearly $16 billion in 1984-85.
- Financial requirements excluding foreign exchange transactions – a comprehensive measure of the government's borrowing in credit markets – fall from $22 billion in 1989-90 to $17 billion in 1991-92, down sharply from financial requirements of nearly $30 billion in 1984-85.
- Growth in the public debt relative to GDP is halted at 56.2 per cent in 1991-92 – the first time its upward trend has been arrested since 1974-75 – and it declines thereafter.

The extent of the deficit decline in both 1990-91 and 1991-92 is limited by certain transitional costs associated with the implementation of the proposed Goods and Services Tax (GST). As set out in the December 19, 1989 GST Technical Paper, the government will begin paying the GST credit in December 1990 in advance of collection of the 7-per-cent GST; it will refund the manufacturers sales tax paid on existing inventories; and, it will provide a transitional grant of up to $1,000 to small businesses. These two-year transitional costs amount to roughly $1.8 billion in 1990-91 and $2.0 billion in 1991-92. Excluding these non-recurring fiscal costs, the underlying deficit in 1990-91 is $26.7 billion and it falls to $24.8 billion in 1991-92. Continuing improvements in the operating surplus and a forecast rebound in the economy and declines in interest rates lead to sharp declines in the deficit in 1992-93 and beyond.

Table 2

Summary Statement of Transactions

	1989-90	1990-91	1991-92
	(billions of dollars)		
Budgetary transactions			
Budgetary revenues	112.4	119.3	125.9
Program spending	−103.5	−106.6	−111.2
Operating surplus	8.9	12.6	14.7
Public debt charges	−39.4	−41.2	−41.5
Budgetary deficit	−30.5	−28.5	−26.8
Non-budgetary transactions	8.5	7.5	9.9
Financial requirements[1]	−22.0	−21.0	−17.0
Net public debt	351.4	379.9	406.8
	(per cent of GDP)		
Budgetary revenues	17.4	17.5	17.4
Program spending	16.0	15.7	15.4
Operating surplus	1.4	1.9	2.0
Public debt charges	6.1	6.1	5.7
Budgetary deficit	4.7	4.2	3.7
Financial requirements[1]	3.4	3.1	2.3
Net public debt	54.4	55.9	56.2

Note: Figures may not add due to rounding.
(1) Excludes foreign exchange transactions.
(−) indicates a net requirement for funds.
(+) indicates a net source of funds.

The Expenditure Plan to 1991-92

This section provides an overview of the government's expenditure plan to 1991-92. Details of budgetary expenditures are set out by type of payment in Table 3. The expenditure projections include the impacts of the proposed Expenditure Control Plan and the program reductions announced by the President of the Treasury Board in December 1989 (Chapter 3 gives details).

Total budgetary expenditures are projected to increase 3.4 per cent in 1990-91 and in 1991-92, considerably less than the projected rate of inflation. The growth in public debt charges is expected to slow noticeably over the next two fiscal years, in sharp contrast to the double-digit increases witnessed in each of the last two fiscal years. This reflects both the significant slowdown in the growth of public

Table 3

Budgetary Expenditures

	1989-90	1990-91	1991-92
	(millions of dollars)		
A. Major transfers to persons	32,380	34,965	37,255
B. Major transfers to other levels of government[1]	24,645[1]	23,985[1]	24,475[1]
C. Major subsidies/other major transfers	10,465	9,390	9,935
D. Payments to major Crown corporations	5,410	4,745	4,650
E. Defence	11,310	11,870	12,460
F. Official Development Assistance	2,445	2,565	2,695
G. Other government operations	16,845	17,330	18,105
H. Reserves net of lapse	–	1,275	1,675
I. Program spending	103,500	106,625	111,250
J. Public debt charges	39,400	41,150	41,500
K. Total budgetary expenditures	142,900	147,775	152,750
	(per cent change from previous year)		
A. Total budgetary expenditures	7.7	3.4	3.4
B. Public debt charges	18.7	4.4	0.9
C. Program spending	4.0	3.0	4.3
D. Consumer price index (CPI)	5.0	4.7	5.1
CPI excluding one-time impact of 7% GST	5.0	4.7	3.9
E. Gross domestic product (value)	7.5	5.2	6.4

[1] Certain transfers to other levels of government are made as a combination of cash and a transfer of tax points. Program spending includes only the cash transfer component as well as adjustments to program entitlements for prior years. Total transfer entitlements, including cash and tax transfers but excluding prior-year adjustments, are as follows:

	1989-90	1990-91	1991-92
	(millions of dollars)		
Cash and tax transfer entitlements to other levels of government	35,050	36,100	37,150

debt and the expected easing of inflationary pressures, which should allow short-term interest rates to decline.

With the proposed Expenditure Control Plan, program expenditures will be strictly controlled over the next two fiscal years. Program spending is projected to increase at an average annual growth of 3.7 per cent over the 1990-91 to 1991-92 period. This pace of growth is substantially less than the average inflation rate expected over this period.

Not all programs will be included in the Expenditure Control Plan. Major federal direct transfers to persons – old age security payments, guaranteed income supplement, spouses allowances, family allowances, veterans pensions and allowances and unemployment insurance benefits – are exempt. Certain major federal transfers to provinces – equalization and Canada Assistance Plan payments to equalization-receiving provinces – are also exempt. In addition, a limited number of other programs such as federal transfers to the non-equalization-receiving provinces under the Canada Assistance Plan, science and technology, native programs, Official Development Assistance, and defence will be allowed to increase, but will have their growth limited to 5 per cent per year over the next two fiscal years.

As Table 4 indicates, all of the increase in program spending over the next two years is attributable to the limited number of programs identified above, which under the Expenditure Control Plan are either exempt or allowed to grow by no more than 5 per cent per year over the next two years. All other program spending, which in 1989-90 accounted for 40 per cent of government spending on programs, will decline in 1990-91 and will continue to be less in 1991-92 than it is in 1989-90.

Table 4

Program Spending

	1989-90	1990-91	1991-92	Change from 1989-90 to 1991-92
	(billions of dollars)			
A. Exempt programs	42.3	45.3	48.5	6.2
B. Programs constrained to no more than 5% per year	19.5	20.5	21.5	2.0
C. All other program spending	41.7	40.9	41.3	−0.4
D. Total program spending	103.5	106.6	111.2	7.7

Note: Figures may not add due to rounding.

Total entitlement transfers to other levels of government, including both tax and cash transfers, are projected to increase, on average, 3.0 per cent per year between 1989-90 and 1991-92 (Table 3). However, the impact of the proposed Expenditure Control Plan measure affecting Established Programs Financing (EPF) and prior-year adjustments result in cash transfers to other levels of government declining slightly in 1990-91 and then increasing 2.1 per cent in

1991-92. The restraint in cash transfers to the provinces largely reflects the freezing of per capita transfers under EPF at 1989-90 levels. As the value of tax transfers is unaffected by this measure, this restraint measure impacts only on cash transfers. The equalization program is exempt from the Expenditure Control Plan, and its underlying rate of growth in both 1990-91 and 1991-92 reflects the growth in the economy. Cost-sharing expenditures under the Canada Assistance Plan for provinces not receiving equalization are being capped at a maximum of 5 per cent growth in each of the next two years.

The measures in the proposed Expenditure Control Plan account for most of the restraint in the major subsidies and other major transfers component. Restraint measures announced in this budget, as well as in previous budgets, explain the declines in transfers to major Crown corporations.

The cost of other government operations – basically the cost of running the government – is expected to increase, on average, by only 3.7 per cent per year in 1990-91 and 1991-92. This reflects the capping of operating and maintenance costs and strict controls over person-year growth. In December 1989, the President of the Treasury Board announced that the 2-per-cent cap on non-salary operating and maintenance costs would be extended to 1992-93. This initiative was first announced in the February 1986 budget for the period 1986-87 to 1990-91. Person-year growth will continue to be restrained.

Federal public service wage settlements have been lower than those in other sectors, and below the rate of inflation, since 1984. The government will continue its leadership in this regard, bargaining fairly with the public service unions but recognizing the continuing need for fiscal responsibility and its obligation to contribute to reducing inflation.

The reserves-net-of-lapse component is the difference between the reserves built into the framework to handle contingencies and new priorities, and the anticipated lapsing of appropriated funds. Reserves are necessary to provide a margin for changed economic circumstances, to deal with contingencies, and to address policy priorities. They provide a measure of flexibility throughout the year. They are not allocated until their ultimate use has been determined.

The Revenue Outlook to 1991-92

The projections set out in Table 5 provide an overview of the revenue outlook to 1991-92. The projections are based on the economic forecast set out in Chapter 2, which sees slow economic growth continuing in 1990. In this environment, the average growth in budgetary revenues is expected to slow to under 6 per cent per year over the next two years.

Personal income tax revenues are estimated to increase by 11.3 per cent in 1989-90. Growth is expected to remain strong in 1990-91, largely reflecting the dampening impact on personal income tax collections in 1989-90 of refunds relating to personal income tax reform. Slowing employment growth and the impact of the enhanced GST credit affect growth in 1991-92.

Table 5

Budgetary Revenue Projections

	1989-90	1990-91	1991-92
	(millions of dollars)		
Personal income tax	51,210	55,880	59,485
Corporate income tax	12,700	12,400	13,640
Unemployment insurance contributions	10,735	12,620	13,340
Sales taxes	16,985	16,240	17,980
Excise taxes and duties	11,565	11,915	12,165
Other revenues	9,205	10,195	9,290
Total budgetary revenues	112,400	119,250	125,900
	(percentage change from previous year)		
Personal income tax	11.3	9.1	6.5
Corporate income tax	8.3	−2.4	10.0
Unemployment insurance contributions	−4.7	17.6	5.7
Sales taxes	8.6	−4.4	10.7
Excise taxes and duties	14.2	3.0	2.1
Other revenues	0.2	10.8	−8.9
Total budgetary revenues	8.1	6.1	5.6
Revenues as a percentage of GDP	17.4	17.5	17.4

The slowing of growth in 1989 has had its most pronounced fiscal effect on corporate profits. Rising labour costs and weakening demand have squeezed profit margins; corporate profits declined in 1989 and are expected to be relatively flat in 1990. As a result, corporate income tax collections are expected to decline in 1990-91. The rebound in economic activity in late 1990, and the base-broadening measures announced in previous budgets, account for the increase in collections in 1991-92.

Proposed changes to the Unemployment Insurance Act to restructure the financing of the unemployment insurance program, effective in 1990, are the major factors underlying the 17.6 per cent increase in unemployment insurance contributions in 1990-91. With the premium rate for employees set at $2.25 per $100 of insurable earnings, contributions growth in 1991-92 reflects increases in maximum insurable earnings and employment. The major factor impacting on the sales tax revenue projections in both 1990-91 and 1991-92 is the one-time costs of the transition to the proposed GST, due to the refunding of the manufacturers sales tax paid on inventories and the transitional grant to small businesses. In addition, sales tax revenues are dampened in 1990-91 due to cash flow impacts relating to the timing of GST revenues.

The main components in the category of excise taxes and duties are customs import duties, motive fuel excise taxes and excise levies on tobacco and alcohol products. Growth in this component is expected to be restrained over the next

two years, primarily reflecting the loss in customs import duties associated with the phase-in of the Canada-United States Free Trade Agreement.

The category, other revenues, is composed of non-resident withholding taxes, miscellaneous indirect taxes, return on investments and other non-tax revenues. The increase in 1990-91 primarily reflects several of the management initiatives included in the proposed Expenditure Control Plan.

Reconciliation with the April 1989 Budget

The deficit outlook for 1989-90, at $30.5 billion, remains unchanged from the April 1989 budget forecast. Both budgetary revenues and expenditures are unchanged, although there are offsetting differences within each of the major components (Table 6). Within budgetary revenue, personal income tax collections are expected to be somewhat greater than forecast in the April 1989 budget, owing to the stronger-than-expected increases in employment and incomes in 1989. These incremental revenues will be offset, however, by lower corporate tax collections, reflecting the weakness in corporate profits. Although short-term interest rates were higher at the end of 1989 than forecast in the April 1989 budget, average short-term rates over 1989-90 should be only marginally higher and long-term rates are now lower than projected in the April 1989 budget. Taken together, these developments suggest that public debt charges will be in line with the April 1989 budget forecast for 1989-90. So will program spending.

The deficit outlook for 1990-91 is now projected at $28.5 billion, $0.5 billion higher than in the April 1989 budget. As shown in Annex 5, the one-time transitional costs of sales tax reform – refunding of the manufacturers sales tax paid on inventories and the prepayment of the GST credit – lowers the level of revenues in 1990-91.

The changed economic environment since the April 1989 budget has resulted in the deficit increasing by $1.7 billion in 1990-91. The fiscal deterioration from the changed economic environment results from lower corporate income tax collections and higher public debt charges. The decline in corporate income tax collections reflects the weakness in corporate profits. Although interest rates are expected to decline in 1990, short-term interest rates are now expected to average about 120 basis points above the April 1989 budget levels and this increases 1990-91 public debt charges by $1.6 billion.

Partially offsetting the impact of these factors on the deficit are higher personal income tax and other revenues. Although the rate of expansion of the Canadian economy slowed in 1989, and this will continue into 1990, the strength in final domestic demand has resulted in higher levels of employment and personal income, and thus, higher personal income tax receipts than were forecast in the April 1989 budget for 1989-90 and 1990-91. The impact of this stronger-than-projected growth in employment and average earnings on unemployment insurance contributions, along with higher-than-expected income from foreign

Table 6

Changes to the Deficit Since the April 1989 Budget

	1989-90	1990-91
	(billions of dollars)	
April 1989 budget deficit	30.5	28.0
Changes due to transitional costs of GST*		1.8
Changes due to economic and other factors		
Personal income tax	−0.8	−1.3
Corporate income tax	1.0	2.4
Other revenues	−0.2	−0.2
Program spending		−0.7
Public debt charges		1.6
Sub-total	–	1.7
Changes due to expenditure restraint measures		
Expenditure Control Plan	–	−2.8
December 1989 expenditure reductions	–	−0.2
Total changes	–	0.5
February 1990 budget deficit	30.5	28.5

Note: Figures may not add due to rounding.
(−) denotes a reduction in the deficit.
(+) denotes an increase in the deficit.
* See Annex 5 for details.

exchange reserves, is the source of most of the increase in other revenues. The stronger growth in the value of tax transfers under Established Programs Financing results in lower direct cash transfers and contributes importantly to the decline in program spending.

The proposed Expenditure Control Plan produces fiscal savings of $2.8 billion in 1990-91. In addition, the President of the Treasury Board, on December 15, 1989, announced expenditure reductions and management initiatives amounting to $0.2 billion in 1990-91, rising to $0.7 billion per year by 1992-93.

Factors Affecting Financial Requirements

The government's net financial requirements reflect not only budgetary revenues and expenditures, but also non-budgetary transactions. These include loans, investments and advances, specified purpose accounts, and other non-budgetary transactions. Total non-budgetary transactions have normally provided the

government with a net source of funds, lessening the extent to which the government has had to borrow on financial markets.

The underlying principle of classification between budgetary and non-budgetary transactions is that transactions changing the net indebtedness of the government are classified as budgetary, while transactions involving the receipt of offsetting financial assets or the creation of liabilities are classified as non-budgetary. In addition, the government maintains a number of trust accounts that are held for third parties, such as the pension accounts of federal government employees. Other non-budgetary transactions include accounting adjustments to convert certain budgetary transactions that are recorded on an accrual basis to a cash basis. These include interest accounts, accounts payable, cash-in-transit and outstanding cheques.

Funds generated by non-budgetary transactions are estimated at $8.5 billion in 1989-90 (Table 7). They are expected to decline in 1990-91, to about $7.5 billion. Most of this decline reflects the extraordinary impact in 1989-90 of the sale of the outstanding Air Canada shares. In 1991-92, the net source of funds is projected to increase to $9.9 billion.

Table 7

Non-Budgetary Transactions

	1989-90	1990-91	1991-92
		(billions of dollars)	
Loans, investments and advances	1.2	0.3	0.4
Specified purpose accounts	7.0	7.3	8.1
Other transactions	0.3	−0.1	1.4
Non-budgetary transactions	8.5	7.5	9.9

Note: Figures may not add due to rounding.

Financial Requirements and Borrowing Authority

The amount of borrowing authority requested from Parliament for a fiscal year has traditionally been tied to the forecast financial requirements for that year. The actual level of borrowing is also influenced by foreign exchange transactions that cannot be forecast in advance.

For 1990-91, the government will be seeking borrowing authority in the amount of $25.5 billion to cover projected financial requirements of $21.0 billion, Exchange Fund earnings of $1.5 billion, and a $3 billion contingency to manage foreign exchange transactions (Table 8). The request for borrowing authority to cover Exchange Fund earnings reflects the fact that, although these earnings are reported as budgetary revenues, they remain in the Exchange Fund Account and are not available to finance ongoing operations of government.

Table 8

Borrowing Requirements

	1990-91
	(billions of dollars)
Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	21.0
Exchange Fund earnings	1.5
Reserve for contingencies	3.0
Total borrowing authority requested	25.5

The Medium-Term Fiscal Outlook

The medium-term fiscal projection to 1994-95 is presented in Table 9. Significant momentum toward a fundamental rebalancing in the government's fiscal situation has been established by the actions taken in previous budgets. These actions are substantially reinforced by the Expenditure Control Plan proposed in this budget.

The medium-term projections also incorporate the impacts of the proposed GST. The GST contributes to achieving the government's medium-term fiscal objectives by providing greater assurance that the revenues needed to meet the government's fiscal targets will be forthcoming. In particular, by minimizing tax avoidance and evasion, it secures the $2 billion in additional sales tax revenues announced in the April 1989 budget. The GST will also improve Canada's medium-term economic performance, and thereby will lead to a lower medium-term deficit than would have been the case in the absence of reform.

The fiscal plan in this budget takes the country a long way toward healthier public finances:

- Financial requirements will be in surplus by 1994-95 the first time since 1969-70 (Chart 10). At that time, the government will be reducing its outstanding debt in the form of Treasury bills, Canada Savings Bonds and other debt instruments held by the general public.

- The budgetary deficit will fall to about $10 billion in 1994-95 from its peak of $38.3 billion in 1984-85. Excluding the transitional costs of the GST, the deficit declines to $26.7 billion in 1990-91, $1.3 billion less than projected in April 1989, and falls to $24.8 billion in 1991-92. By 1993-94, the deficit drops to $14 billion, $1 billion less than in the April 1989 budget (Chart 11).

- Relative to GDP, the deficit will fall steadily to approximately 1 per cent in 1994-95, the lowest deficit-to-GDP ratio in 25 years. This fiscal track is achieved primarily through program expenditure restraint: program expenditures will fall to 14.2 per cent of GDP in 1994-95, the lowest level since 1966-67 and over 3 percentage points below the level that prevailed on average in the 1970s (Chart 12). Total budgetary expenditures decline to 18.9 per cent of GDP in 1994-95, the lowest ratio since 1971-72. Revenues remain relatively stable, well below the peak of the 1970s (Chart 13).

- A fiscal structure has been put in place which will generate increasing operating surpluses. By 1994-95, the operating surplus will be $31 billion, or 3 1/2 per cent of GDP, an improvement of $22 billion from 1989-90 and $47 billion relative to 1984-85 (Chart 14).

- The national accounts deficit will decline steadily over the medium term and move into surplus in 1994-95. This reduction in government dissaving will lessen Canada's reliance on foreign savings.

Table 9

Key Fiscal Indicators Over the Medium Term

	1989-90[1]	1990-91[2]	1991-92[2]	1992-93[2]	1993-94[2]	1994-95[2]
			(billions of dollars)			
Budgetary revenues	112.4	119.3	125.9	137	146	155
Program expenditures	103.5	106.6	111.2	117	120	125
Operating surplus	8.9	12.6	14.7	20	25	31
Public debt charges	39.4	41.2	41.5	40	40	41
Budgetary expenditures	142.9	147.8	152.7	157	160	165
Budgetary deficit	30.5	28.5	26.8	21	14	10
Financial requirements/source(−)[3]	22.0	21.0	17.0	11	4	−1
Net public debt	351	380	407	428	442	452
National accounts deficit/surplus(−)	22.6	19.0	16.2	9	2	−2
			(per cent of GDP)			
Budgetary revenues	17.4	17.5	17.4	17.7	17.7	17.8
Program expenditures	16.0	15.7	15.4	15.2	14.6	14.2
Operating surplus	1.4	1.9	2.0	2.5	3.1	3.5
Public debt charges	6.1	6.1	5.7	5.2	4.8	4.7
Budgetary expenditures	22.1	21.7	21.1	20.4	19.4	18.9
Budgetary deficit	4.7	4.2	3.7	2.7	1.7	1.1
Financial requirements/source(−)[3]	3.4	3.1	2.3	1.4	0.5	−0.1
Net public debt	54.4	55.9	56.2	55.5	53.7	51.6
National accounts deficit/surplus(−)	3.5	2.8	2.2	1.2	0.3	−0.2

Note: Figures may not add due to rounding.

(1) Estimate.

(2) Forecast.

(3) Excluding foreign exchange transactions.

Chart 10

Financial Requirements

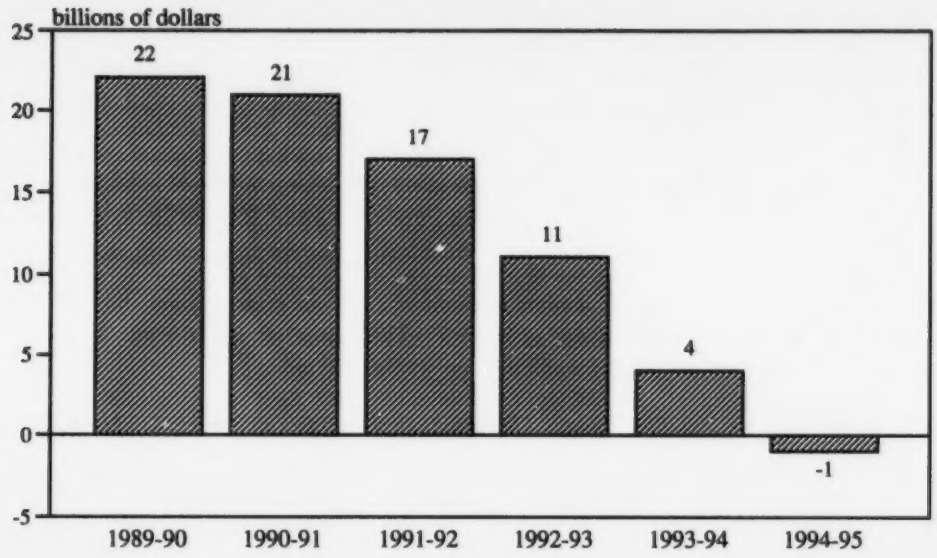


Chart 11

The Budgetary Deficit

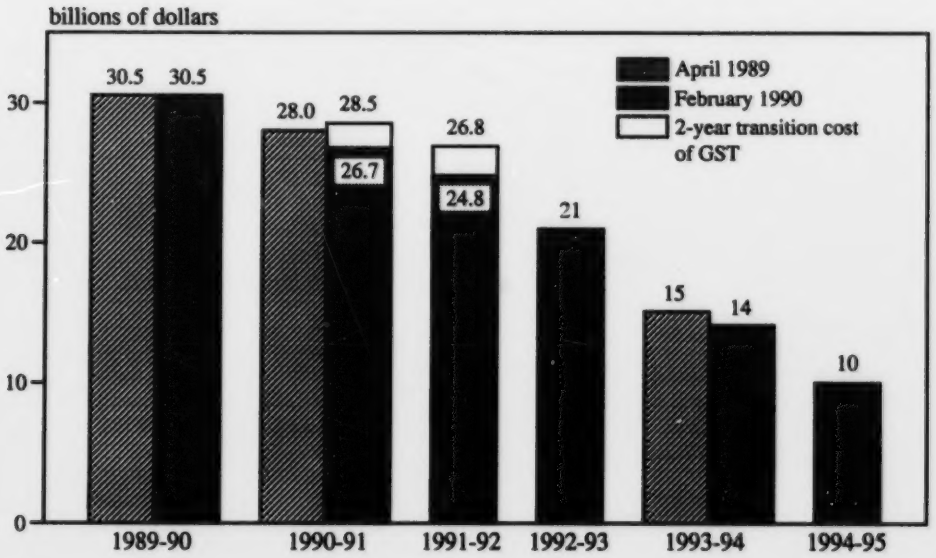
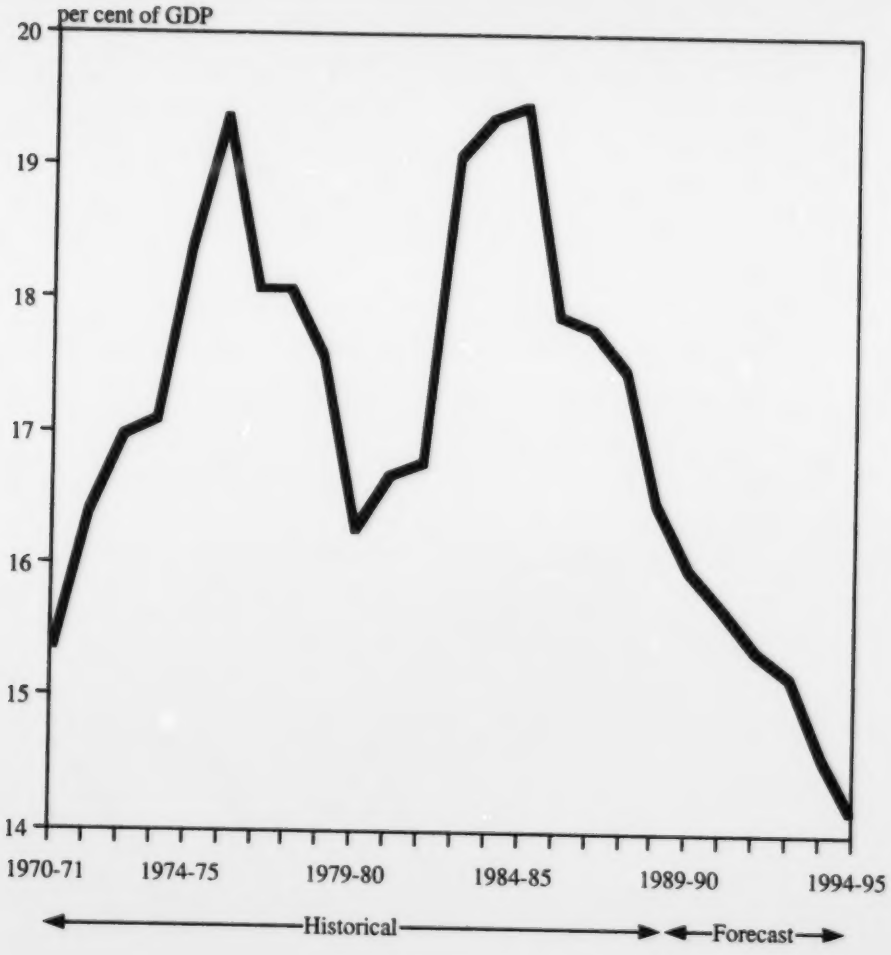


Chart 12

Program Expenditures

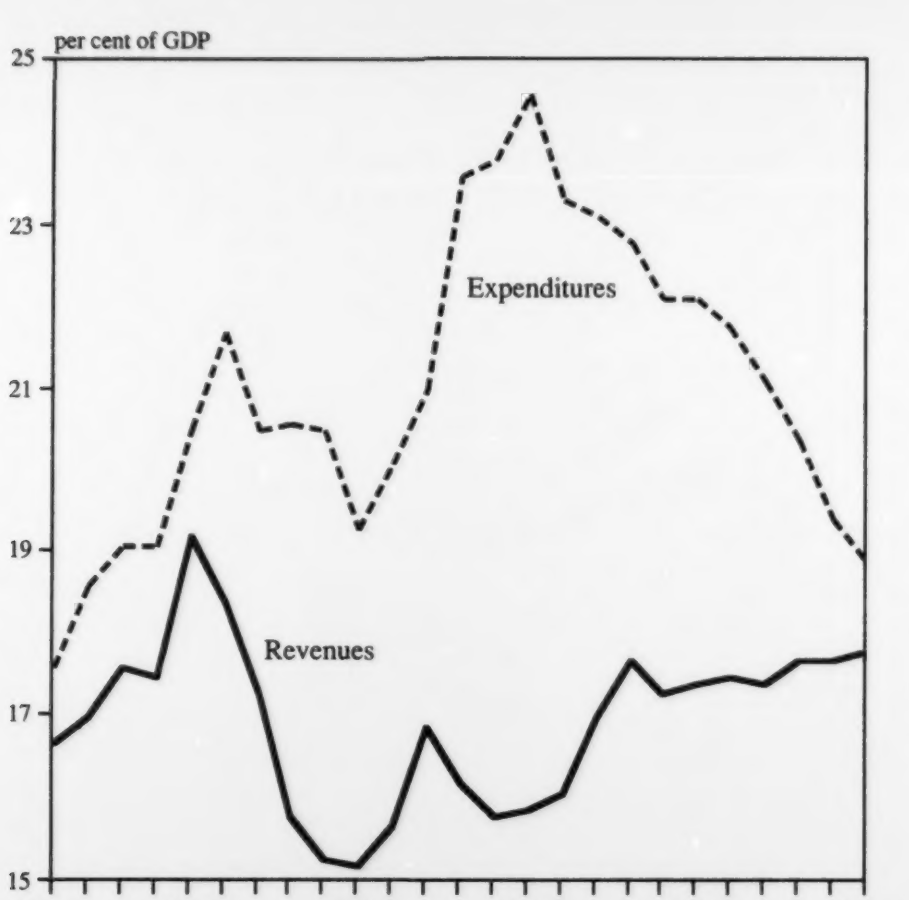


- The goal of stabilizing the debt-to-GDP ratio, the key medium-term objective of fiscal policy since 1984, will be achieved in 1991-92 and thereafter the ratio will decline (Chart 15). This means a reduced burden of debt for future generations. It also means reduced vulnerability of the fiscal framework to interest rate fluctuations.

- Public debt charges will consume an ever-smaller portion of each revenue dollar, declining to about 26 cents in 1994-95 from their peak of just over 35 cents in 1989-90 (Chart 16). This will help restore the government's flexibility to respond to future economic developments and to changing policy priorities.

Chart 13

Budgetary Revenues and Budgetary Expenditures 1970-71 to 1994-95

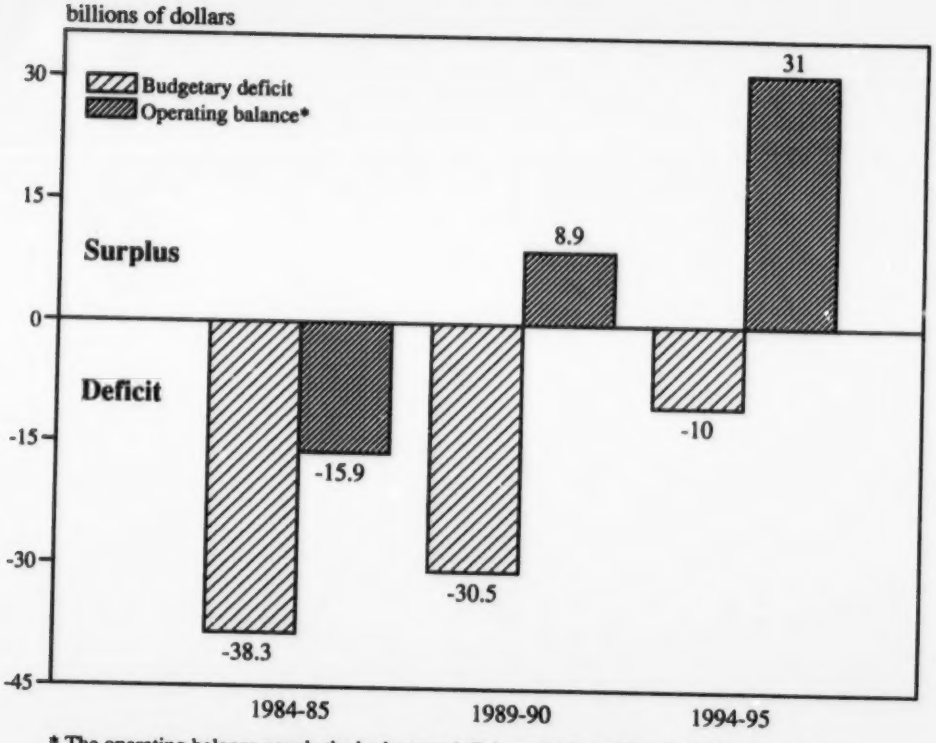


The Fiscal and Economic Goals Are Met

The actions in this budget sustain the momentum toward realizing the medium-term fiscal objectives set out in the April 1989 budget. While there are risks inherent in any medium-term planning projection, the fiscal and economic projections presented here are realistic. The short-term economic forecast embodies a period of slow economic growth, an easing of inflation pressures and an accompanying decline in interest rates – a view shared by the consensus of

Chart 14

Budgetary Deficit and Operating Balance 1984-85 to 1994-95



* The operating balance equals the budgetary deficit excluding public debt charges. It is the difference between ongoing program expenditures and government revenues.

private sector forecasters.[1] Over the medium term, increased potential output growth, which results from the structural initiatives introduced since 1984 (Chapter 2 gives details), and a further decline in inflation are forecast. The fiscal actions taken in this and previous budgets, together with anti-inflationary monetary policy, will help ensure the realization of lower inflation. Nominal interest rates are projected to decline in line with forecast reductions in inflation, but real interest rates over the medium term are expected to remain well above historical averages.

Since coming to office in 1984 the government has worked consistently to regain control over the fiscal situation in order to ensure the capacity of the economy to grow, and of the government to meet the priorities of Canadians. The fiscal framework in this budget, together with the structural initiatives taken by the government since 1984, will generate an environment for sustained, non-inflationary growth.

---

[1] Chapter 2 contains a description of the economic forecast. An assessment of the Department of Finance's forecasting record is contained in the *Quarterly Economic Review*, Finance Canada, December 1989.

Chart 15

The Debt-to-GDP Ratio:
1980-81 to 1994-95

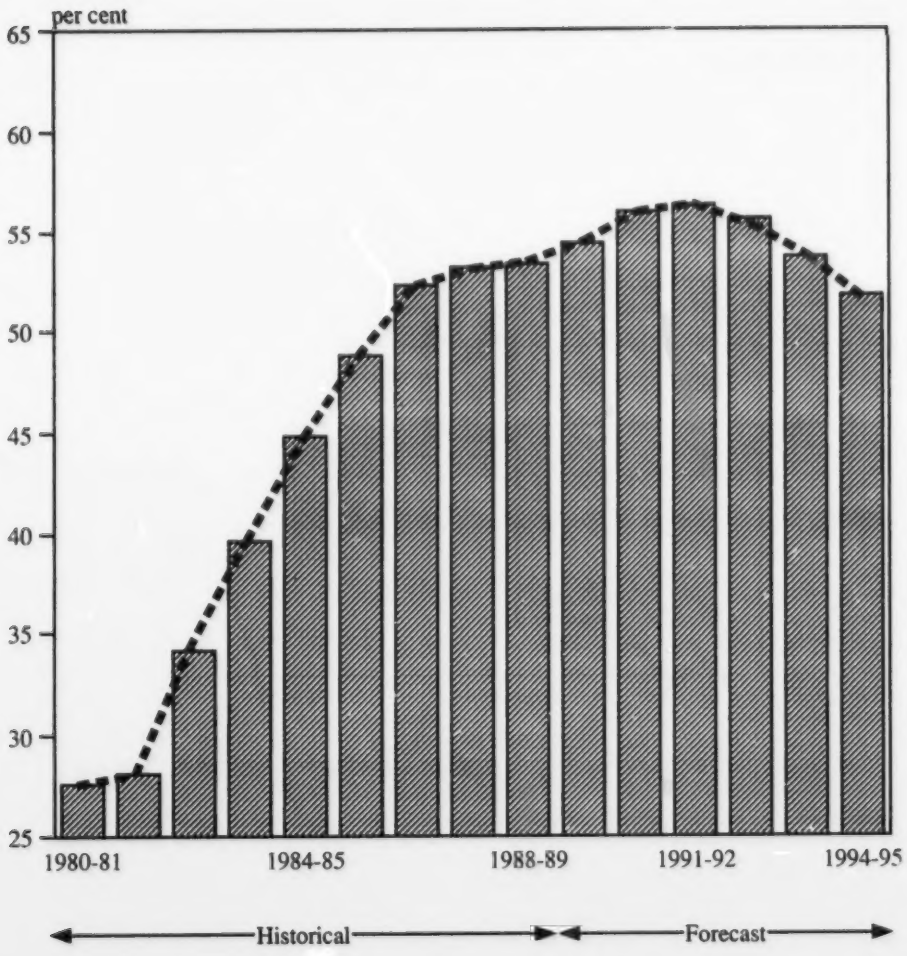
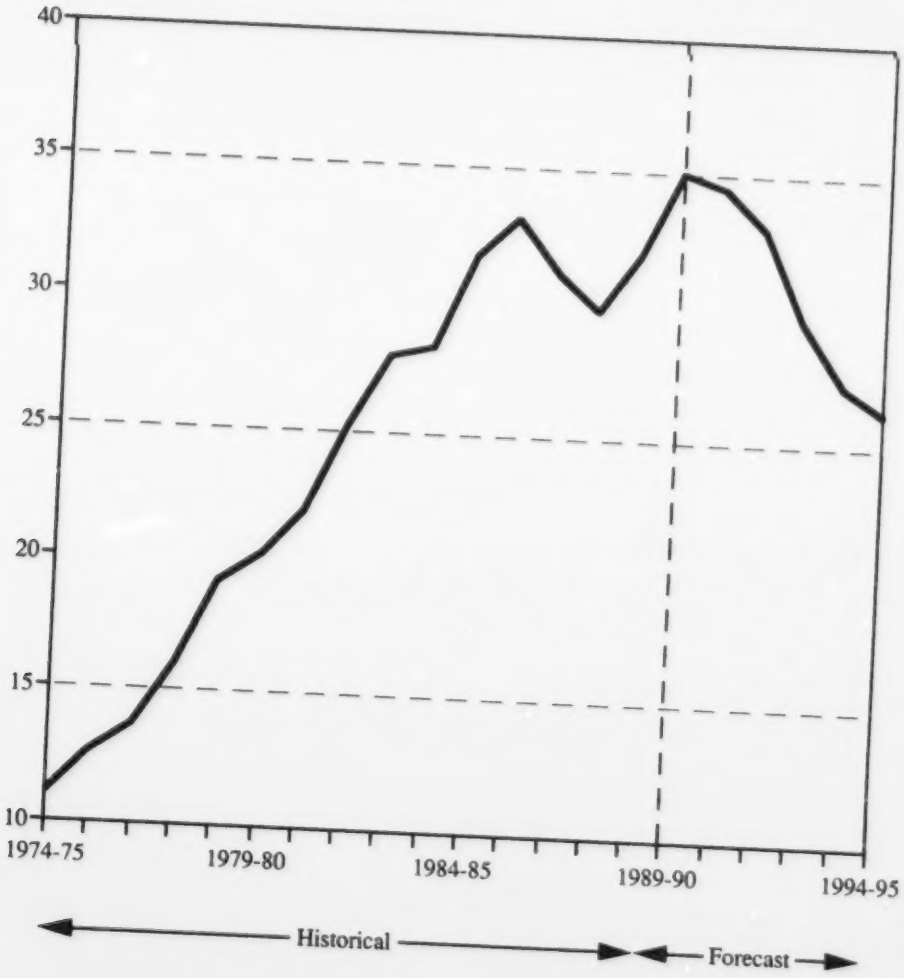


Chart 16

Debt Charges as a Per Cent of Budgetary Revenues



Annex 1

The Fiscal Projections on a National Accounts Basis

There are three basic measures of the federal fiscal position – the public accounts deficit, financial requirements, and the national accounts deficit. The first two have been discussed at length in previous sections. The third measure – the national accounts deficit – is presented in this section.

Differences between the various measures arise because the accounting frameworks are designed for different purposes. The public accounts conventions have been adopted to facilitate parliamentary control over the flows of cash into and out of the Consolidated Revenue Fund. Financial requirements show the net direct impact of the federal government's activities on the credit markets. The primary objective of the national accounts is to measure current economic production, and thus the government sector is treated on the same basis as other sectors of the economy, such as the personal, business and foreign sectors. National accounts are typically used for international comparisons: under the auspices of the United Nations and the Organization for Economic Co-operation and Development, government budget balances of member countries are brought together within the framework of the United Nations' national accounts system on which Canada's national accounts are based.

With these differences in objectives between the public accounts and the national accounts, there are significant differences in the level of the public accounts deficit and the national accounts deficit. The national accounts deficit is lower than the public accounts deficit; in 1989-90, the national accounts deficit is estimated to be $8 billion lower. Although the levels are different, the trends are similar (Chart A.1.1). The level of the national accounts deficit is much more comparable to that of financial requirements, excluding foreign exchange requirements, given that the net position of the federal government employees' pension funds are common to both but excluded from the computation of the public accounts deficit (Chart A.1.1).

There are a number of other less significant differences in the determination of the public accounts and national accounts deficits. These include:

- more extensive use of accrual accounting principles in the national accounts; and
- the exclusion of the sale of capital assets from the national accounts.

Table A.1.1 sets out the federal government's revenues, expenditures and deficit on a national accounts basis.

Chart A.1.1

Alternative Measures of the Federal Balance 1982-83 to 1994-95 (Fiscal Years)

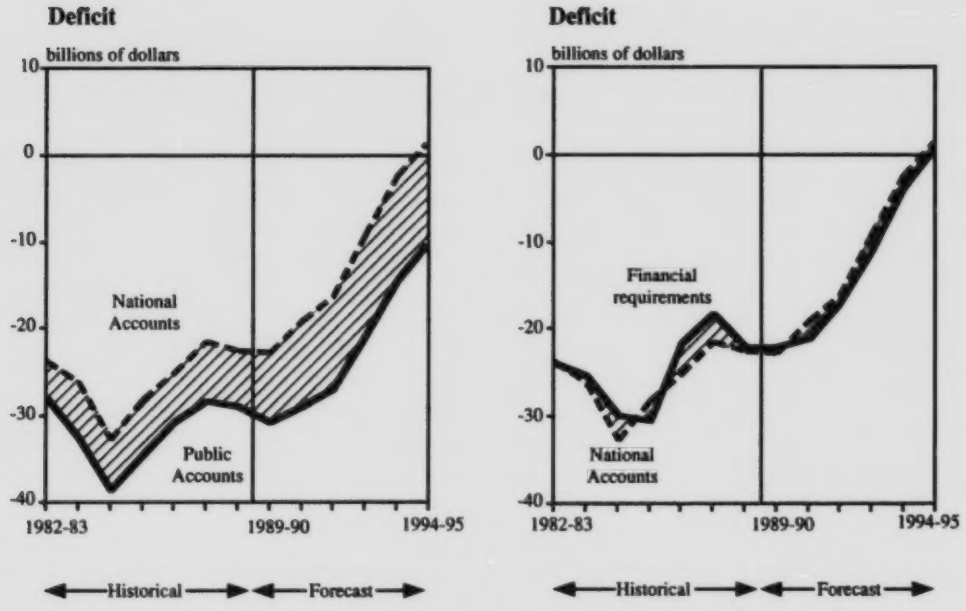


Table A.1.1

Government of Canada Revenues and Expenditures
National Accounts Basis

	1989-90	1990-91	1991-92
		(millions of dollars)	
Revenues			
Direct taxes			
– persons	64,225	70,990	75,495
– corporations	11,410	12,690	14,060
– non-residents	1,405	1,610	1,690
Indirect taxes	29,555	30,500	32,415
Other current transfers from persons	25	30	30
Investment income	12,240	12,920	13,270
Current revenues	118,860	128,740	136,960
Capital consumption allowances	1,500	1,555	1,605
Total revenues	120,360	130,295	138,565
Expenditures			
Current goods and services			
– capital consumption allowances	1,500	1,555	1,605
– other	25,345	27,015	28,190
Transfer payments to persons	38,665	42,520	45,190
Transfers to other levels of government	25,945	25,795	26,450
Current transfers to non-residents	2,220	2,430	2,545
Subsidies	5,605	5,150	5,635
Capital assistance	2,240	1,860	1,810
Public debt interest	39,125	40,855	41,205
Current expenditures	140,645	147,180	152,630
Gross capital formation	2,320	2,080	2,130
Total expenditures	142,965	149,260	154,760
Current balance	−21,785	−18,440	−15,670
Total deficit	−22,605	−18,965	−16,195

Annex 2

Total Government Sector Fiscal Trends

Introduction

This annex examines the evolution of the fiscal situation of the total government sector in Canada over the past decade and over the medium-term forecast period. The total government sector includes the federal government, provincial and local administrations including hospitals (PLH), and the Canada and Quebec Pension Plans (C/QPP). The focus is on the evolution of government sector deficits and debt and comparative federal-provincial government debt service costs, program expenditure growth, and wage settlements.

Deficits and Debt

Since 1984, after a decade of large deficits and rapid growth in debt, there has been a pronounced decline in collective government deficits. This reflects the effects of discretionary measures to restrain expenditures and raise revenues, along with strong economic growth.

The total government sector deficit reached 6 1/2 per cent of GDP in 1984, on a national accounts, calendar year basis. From 1984 to 1989, it declined almost 3 percentage points. The federal deficit peaked at 6.8 per cent in 1984 and was down to 3.7 per cent in 1989 (Chart A.2.1). PLH deficits, which have generally remained low, rose in 1985 and 1986, following largely from the fiscal impact on western provinces of declines in energy and grain prices. Corrective fiscal action was taken by affected provinces, however, and by 1989, the PLH sector was in budgetary balance.

With the Expenditure Control Plan in this budget, the federal government is projected to be in a small surplus by 1994 on a national accounts basis. The PLH sector is projected to be in budgetary balance by 1994. The total sector debt-to-GDP ratio stabilizes in 1991 and it declines through the medium term. By 1994, the federal debt-to-GDP ratio is projected to be down to 35 per cent; the debt ratio for the PLH sector is projected to remain fairly stable at about 6 per cent of GDP (Chart A.2.2).

The C/QPP sector shows a history of surpluses. Reflecting increased contribution rates, the surplus-to-GDP ratio has stabilized in recent years; continued small surpluses are projected for the medium term.

Chart A.2.1

Government Sector Budget Balances Deficit (+) / Surplus (–) as a Per Cent of GDP

(National Accounts Basis)

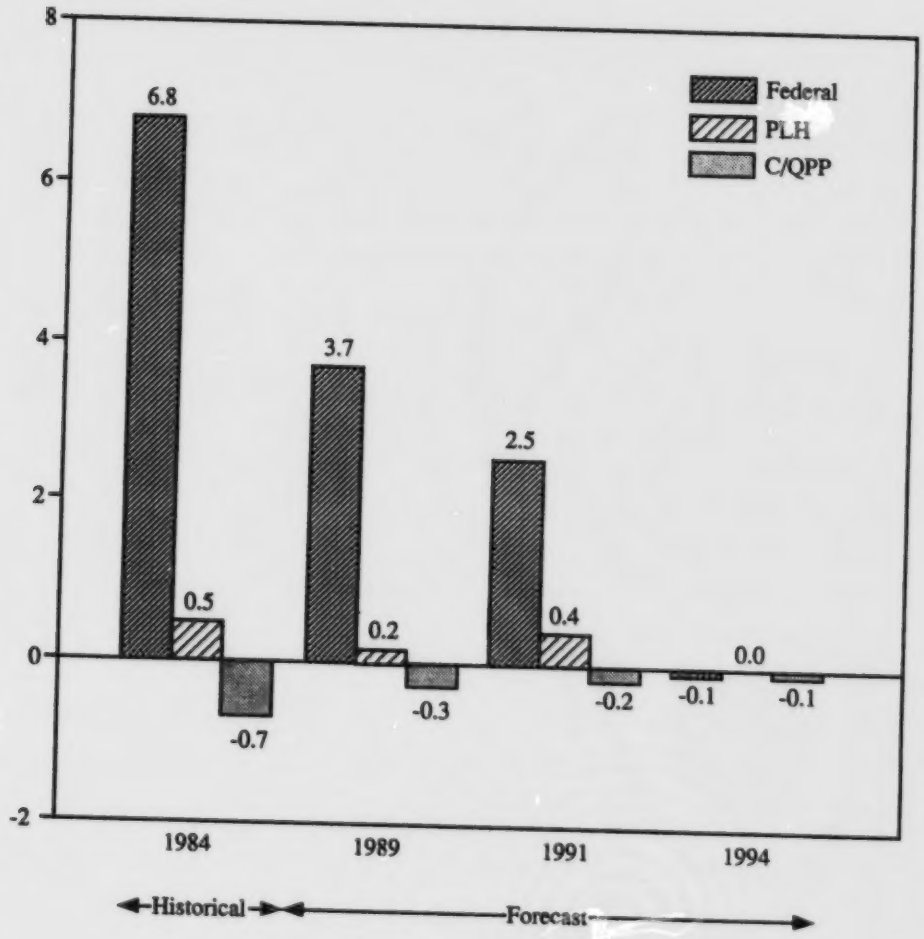
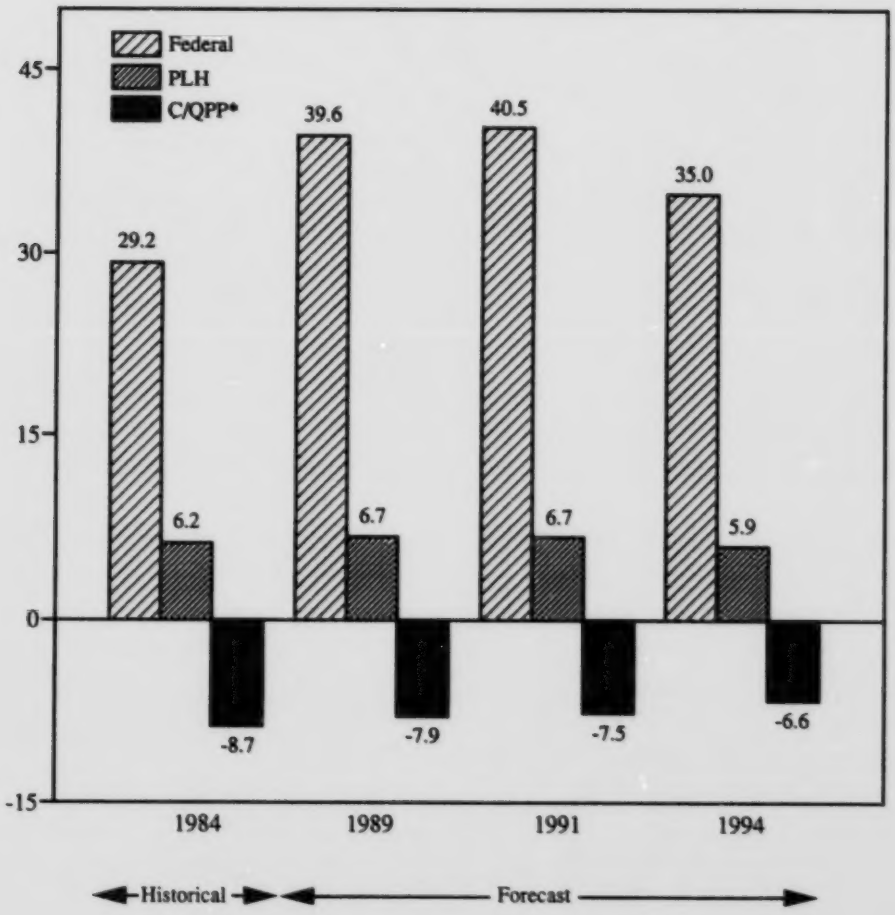


Chart A.2.2

Government Sector Net Debt as a Per Cent of GDP

(National Accounts Basis)



* Negative sign denotes net assets.

Comparative Federal-Provincial Debt Service Costs

Reflecting the comparative levels of indebtedness, while 35 cents of every federal revenue dollar went to service the public debt in 1989-90, for provinces the corresponding average figure was 12 cents (Chart A.2.3). Although debt service costs vary greatly from province to province, federal debt service costs are well above those of every province.

Comparative Federal-Provincial Program Expenditure Growth and Wage Settlements

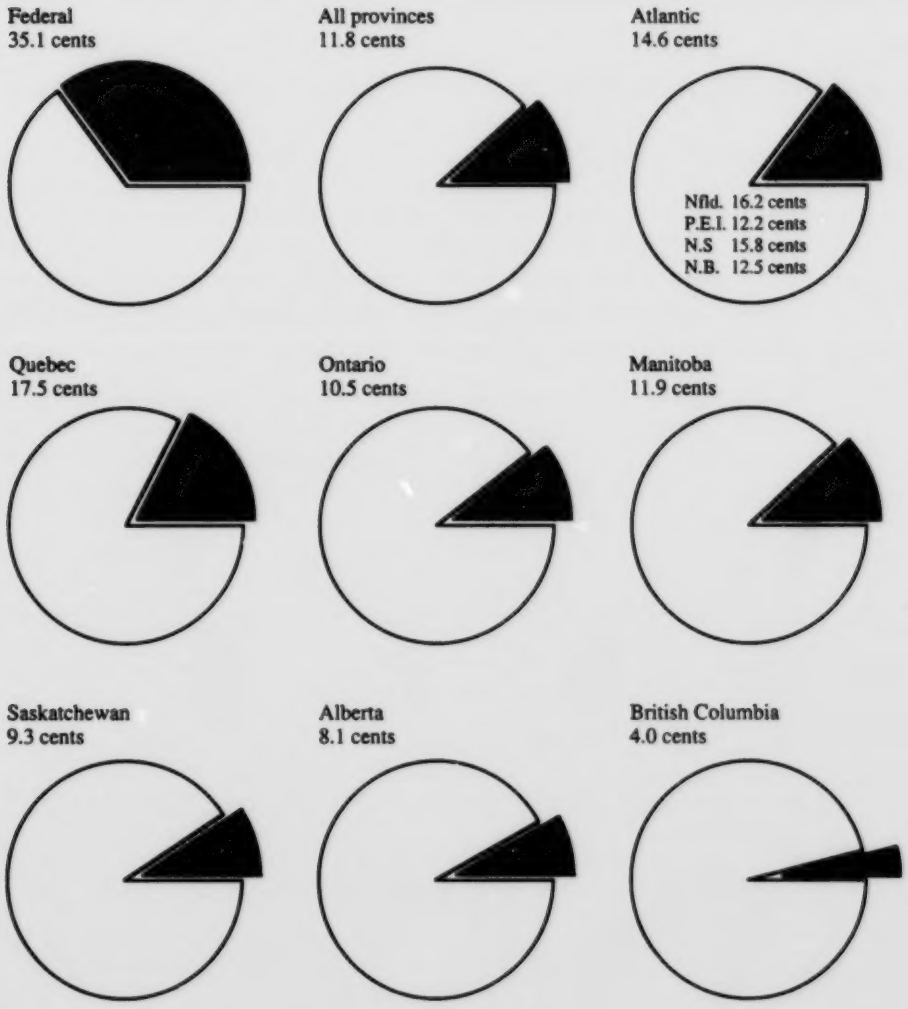
From 1984-85 to 1989-90, program expenditures rose, on average, 6.4 per cent per year for the provinces compared to only 3.6 per cent for the federal government. Average program expenditure growth in the provinces ranged from a high of 9.5 per cent in Ontario to a low of 3.9 per cent in Alberta (Chart A.2.4). With inflation averaging 4.3 per cent per year over this period, only the federal government and the governments of Alberta, Quebec and Saskatchewan have shown real declines in program spending since 1984.

An important component of program spending, particularly for provinces, is wages. Public sector wage settlements averaged 5.2 per cent in the first three quarters of 1989, up substantially from average settlements of 3.9 per cent in 1988. Settlements in 1989 have risen in all provinces. Federal wage settlements have remained below those in the provinces and below the rate of inflation (Chart A.2.5).

Chart A.2.3

Federal and Provincial Government Debt Charges

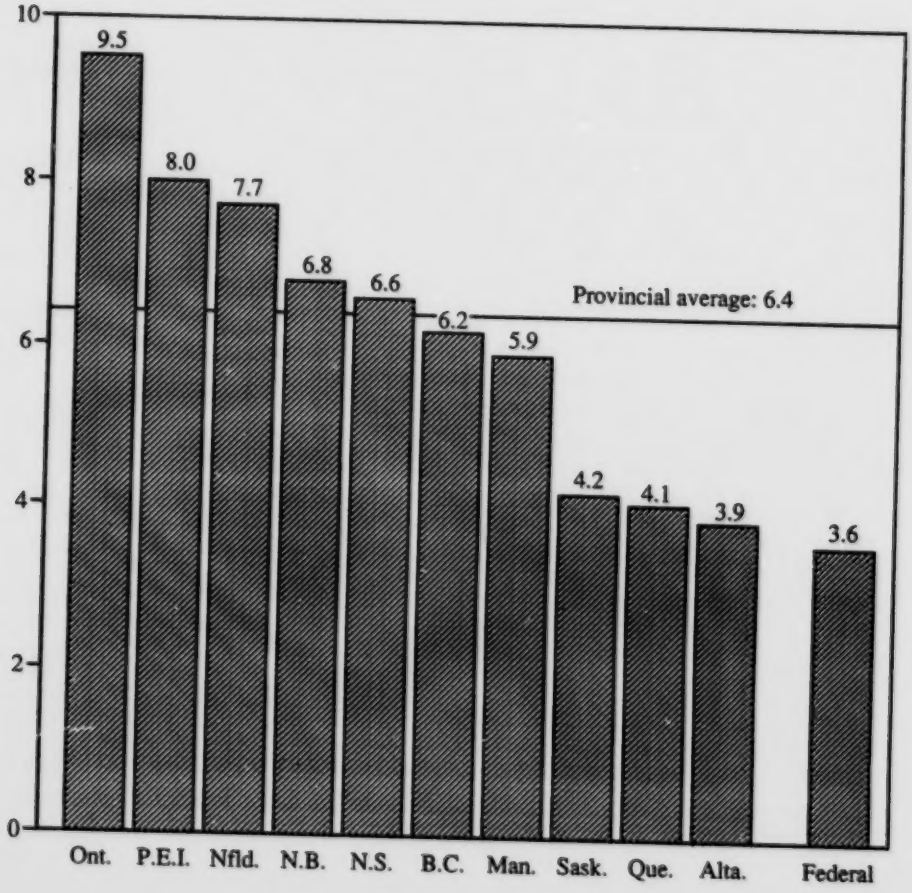
Number of Cents in Each Revenue Dollar Going to Cover Debt Charges in 1989-90*



*Based on most recent public accounts estimates published by the government concerned. It should be noted that government universes differ as do accounting conventions, and hence, data are not strictly comparable.

Chart A.2.4

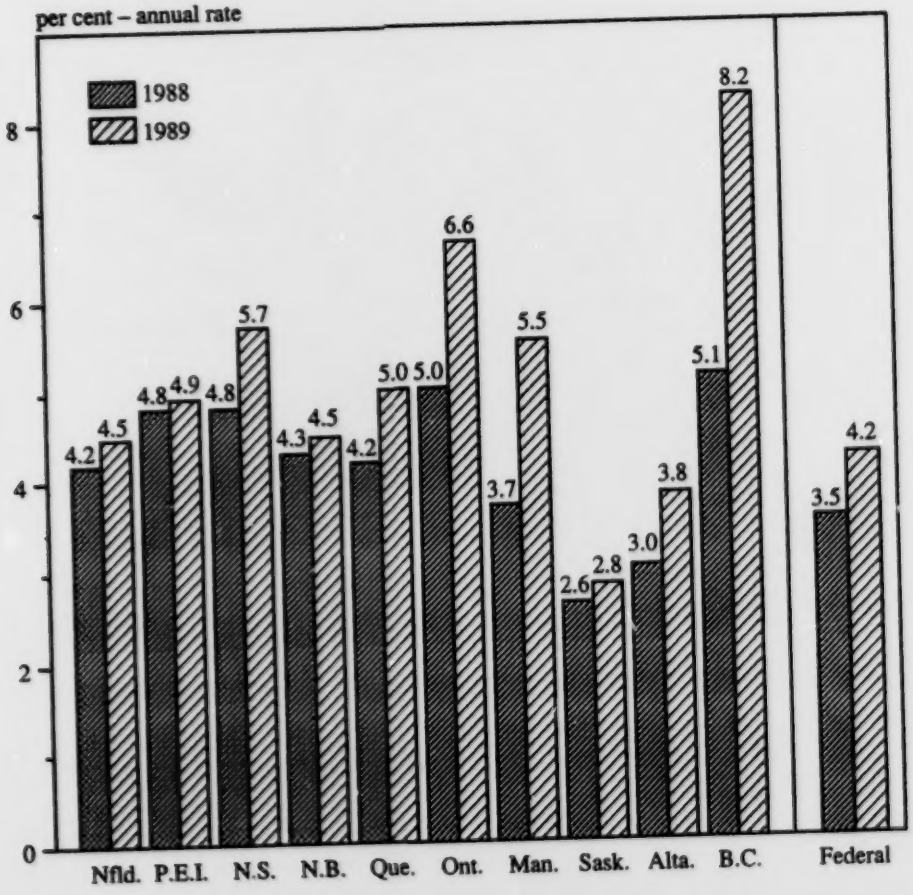
Average Annual Percentage Increase in Program Expenditures* 1984-85 to 1989-90



* Based on most recent public accounts estimates.

Chart A.2.5

Public Sector Wage Settlements 1988 and 1989*



* First three quarters.

Annex 3

International Fiscal Comparisons

International comparisons of fiscal positions are difficult to make since differences between countries in accounting procedures and the definitions of government universes can introduce inconsistencies into the data. The comparisons given below are made using, for the most part, national accounts data produced on an internationally consistent basis by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

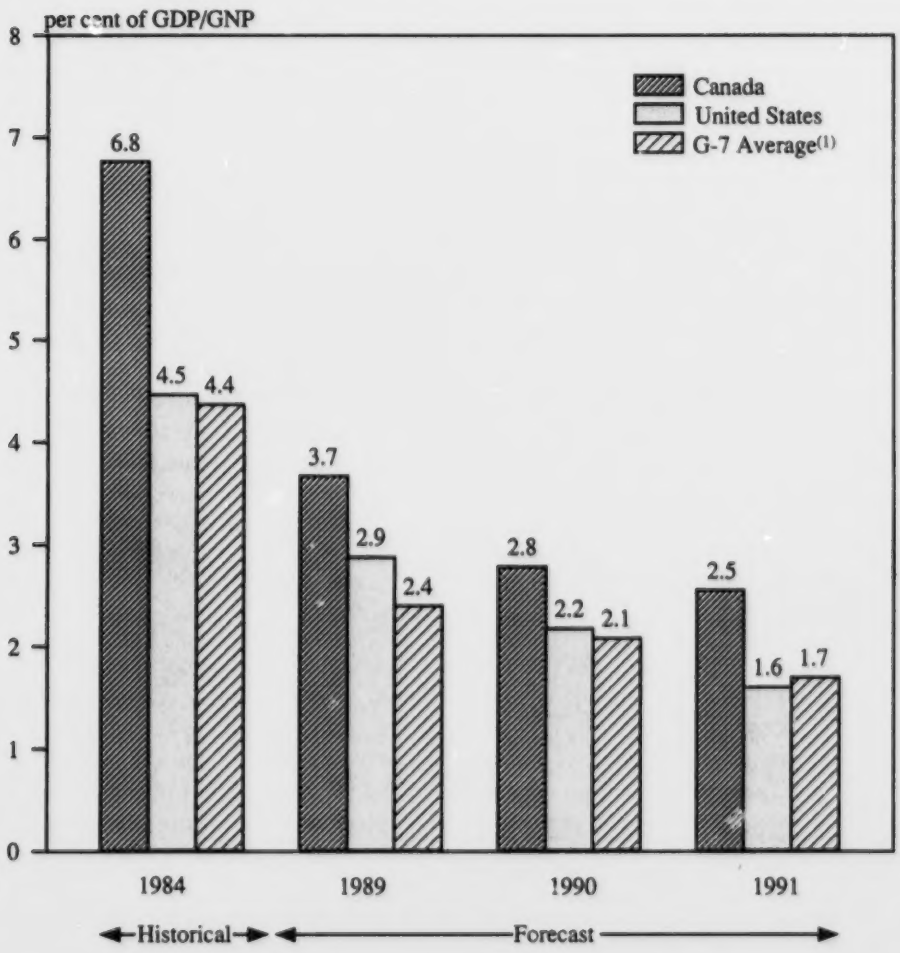
Over the past five years, discretionary fiscal actions, in conjunction with strong economic performances, have resulted in solid progress in reducing budget deficits in the G-7 countries, particularly in Canada. In 1984, Canada's federal government deficit on a national accounts basis was 6.8 per cent of GDP, 2.4 percentage points of GDP/GNP higher than the G-7 average (Chart A.3.1). Between 1984 and 1989, the federal government deficit in Canada declined 3.1 percentage points of GDP while the central government deficit in the G-7 declined by 2 percentage points. Firm action taken in this budget ensures continued progress in this regard. By 1991, the federal government deficit in Canada is expected to decline to 2.5 per cent of GDP, less than one percentage point of GDP/GNP higher than the G-7 average.

Actions to reduce the deficit in Canada have resulted in considerable restraint in program expenditures. Expenditure restraint in Canada exceeds that achieved in the United States and matches that achieved in the United Kingdom (Table A.3.1). From their peaks in the 1980s through 1989-90, on a public accounts basis as a per cent of GDP, program expenditures declined 18 per cent in Canada compared to declines of 13 per cent in the United States and 17 per cent in the United Kingdom (Chart A.3.2).

Chart A.3.1

International Comparisons of Central Government Budget Deficits 1984 to 1991

(National Accounts Basis)



(1) 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.

Sources: OECD, *Economic Outlook*, December 1989; Data Resources Incorporated; and Department of Finance.

Chart A.3.2

Comparison of Declines in Program Expenditures (as a per cent of GDP/GNP) From Their 1980s Peaks: Canada, United Kingdom, and the United States

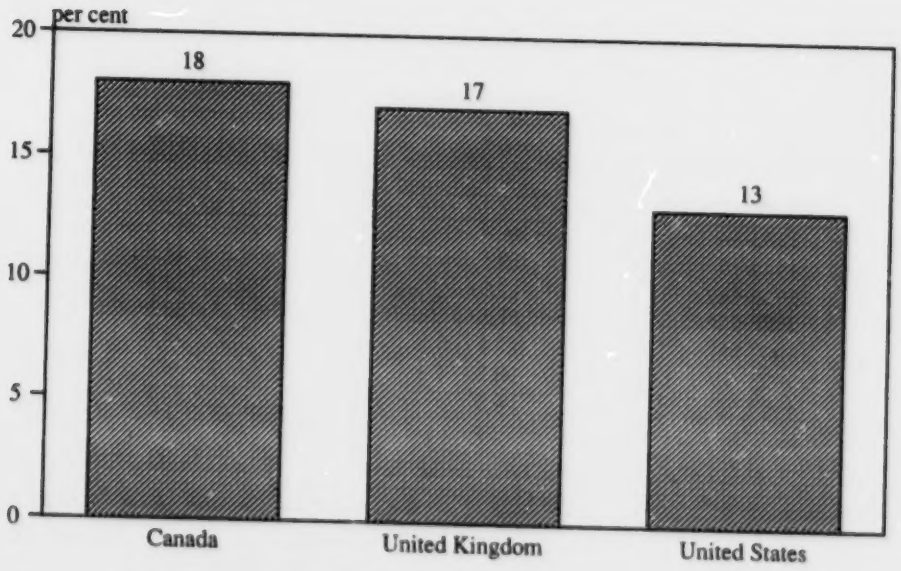


Table A.3.1

Canada-U.S.-U.K. Comparisons of Program Expenditures

			United Kingdom[2]	
Fiscal Year[1]	Canada	United States	Asset sales[3] netted against expenditures	Asset sales[3] as revenue
			(per cent of GDP/GNP)	
1980-81	16.7	19.3	41.9	42.2
1981-82	16.8	20.3	42.0	42.2
1982-83	19.1	21.2	42.7	42.9
1983-84	19.4	21.4	41.5	41.9
1984-85	19.5	19.9	41.4	42.2
1985-86	17.9	20.6	39.5	40.2
1986-87	17.8	20.4	38.7	39.9
1987-88	17.5	19.3	36.9	38.2
1988-89	16.5	18.8	34.7	36.2
1989-90	16.0	18.7	34.8	35.8

[1] The Canadian and U.K. fiscal years ending March 31 are compared with the U.S. fiscal year ending September 30 of the previous year.

[2] The United Kingdom is a non-federal country and therefore the figures are at the total government level.

[3] In the United Kingdom, revenues from asset sales are netted against expenditures in their financial statements. In Canada, the public accounts include receipts from asset sales as revenues. To conform to the convention in Canada, the receipts from asset sales are also recorded as revenues.

Sources: Budget of the United States Government, FY 1991, Office of Management and Budget, January 29, 1990; *Financial Statement and Budget Report*, London, Her Majesty's Stationery Office, March 1989; *Public Expenditure White Paper*, London, Her Majesty's Treasury, January 1988; and Department of Finance.

Annex 4

Fiscal Sensitivity Analysis

Fiscal projections are sensitive to economic developments. Estimates of the sensitivity of the main fiscal aggregates to changed assumptions about the level of real output and interest rates are presented in Table A.4.1. A 1-per-cent increase in the level of real output reduces the deficit by about $1 1/4 billion in the first year rising to approximately $1 3/4 billion after four years. A 100-basis-point decline in all interest rates would reduce the deficit about $1 3/4 billion in the first year and $3 1/2 billion after four years. The fiscal impacts of the opposite changes in these two variables are broadly symmetric.

Table A.4.1

Fiscal Sensitivity Analysis

	Estimated changes to fiscal position			
	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4
	(billions of dollars)			
1-per-cent increase in output (level)[1]				
Budgetary transactions				
Revenue increases	1.1	1.3	1.4	1.5
Expenditure reductions	0.1	0.2	0.2	0.2
Deficit reductions	1.2	1.5	1.6	1.7
100-basis-point lower interest rates				
Budgetary transactions				
Revenue reductions	0.1	0.2	0.2	0.2
Expenditure reductions	1.8	2.8	3.3	3.7
Deficit reductions	1.7	2.6	3.1	3.5

Note: Figures may not add due to rounding.

[1] For the purpose of this analysis, the unemployment insurance account balance has been held at its base case level.

Annex 5

Direct Fiscal Impact of Sales Tax Reform

The fiscal projections presented in Ch..pter 4 incorporate the impact of replacing the existing federal manufacturers sales tax (FST) with the Goods and Services Tax (GST). The FST is an increasingly unreliable source of federal revenues. As such, the tax is an impediment to sound fiscal planning and a threat to the government's strategy for getting the deficit under control.

The proposed GST will contribute to the federal government's deficit reduction effort in two ways:

- First, because it will minimize tax avoidance and evasion activities, the GST will provide greater assurance that the revenues required to meet the government's deficit targets will, in fact, be forthcoming. In particular, it will secure the $2 billion in additional sales tax revenues announced in the April 1989 budget.

- Second, by improving Canadian economic performance, the GST will lead to a lower deficit than would have been the case in the absence of reform.

In this annex, the direct fiscal impact of sales tax reform is examined in detail. Panel A of Table A.5.1 presents the direct revenue impact of replacing the FST with the 7-per-cent GST. Differences will arise from year to year as the tax bases are not identical and the rates of growth in the various components of the bases differ.

- the GST replaces the FST and a number of miscellaneous excise taxes, including the cable programming services tax. These taxes would have yielded projected net revenues of almost $19 billion in 1991-92.

- In 1991-92, the first full year of implementation, the GST is projected to yield $20.8 billion in net revenues. This figure includes the impact of the adjustments to the excise taxes on alcoholic beverages and tobacco products to maintain the federal tax burden on these products at their pre-reform levels.

- In addition, the figure of $20.8 billion is net of the GST rebates to hospitals, school boards, municipalities, colleges, universities, charities, non-profit organizations, and libraries. It is also net of the housing rebate. In total, these rebates represent about $2 billion per annum in foregone GST revenues.

- To ensure that lower- and modest-income Canadians are better off under the new system, the existing refundable FST credit will be replaced by the new GST credit. The amount of the credit will be based on the previous year's income and family status. In the fall of 1990, Revenue Canada will advise all applicants about their eligibility and the amount of their GST credit. The new credit will be paid in four equal instalments during the year. The current

Table A.5.1

Direct Fiscal Impact of Sales Tax Reform

	1990-91	1991-92	Mature system 1992-93
		(millions of dollars)	
A. Sales and excise taxes			
Net GST revenues*	2,700	20,755	21,935
Elimination of existing FST and miscellaneous excise taxes	−3,110	−18,970	−20,430
Enhanced GST credit		−1,270	−1,290
Net sales and excise tax revenues	−410	515	215
B. Consequential impacts/related fiscal actions			
Indexation impact	0	−295	−685
Administration costs	−260	−365	−380
Expenditure reductions	246	450	700
Increase in high-income surtax	35	160	190
Increase in large corporations tax	15	155	160
Total consequential impact/related fiscal actions	36	105	−15
C. Transitional impacts			
Prepayment of GST credit	−600		
FST inventory rebates	−1,200	−1,100	
Small business transitional grants		−900	
Total transitional costs	−1,800	−2,000	

(+) represents a net source of funds.
(−) represents a net requirement for funds.

* Net of rebates to public sector institutions, charities, non-profit organizations, and libraries. It is also net of the housing rebate.

FST credit is paid only once a year at the time of tax filing. The total value of the GST credit will amount to $2.4 billion per year, representing an increase of about $1.3 billion over the current FST credit.

Panel B presents the consequential impacts of sales tax reform and the fiscal actions that the government undertook to achieve a fiscally balanced GST at the 7-per-cent rate. These are:

- the effect of the one-time increase in the price level on the indexation of the personal income tax brackets and credits and of payments under various indexed programs – elderly benefits, veterans' pensions and allowances, family allowances, etc.;

- the administrative and collection costs of the new program;
- a number of expenditure reduction and management initiative measures, which were announced by the President of the Treasury Board in December 1989. Once fully implemented, these measures are expected to generate annual savings of $0.7 billion;
- an increase in the high-income surtax; and
- an increase in the large corporations tax.

Panel C shows the one-time transitional costs of sales tax reform. These include:

- the prepayment of the GST credit in December 1990;
- the transitional grant to small businesses; and
- the rebate of FST paid on inventories, held on December 31, 1990, of new and unused goods.

These one-time transitional costs are estimated to lower budgetary revenues by $1.8 billion in 1990-91 and by $2.0 billion in 1991-92. As these costs are not ongoing, the design of the GST did not recover them on an ongoing basis.

Annex 6

Fiscal Reference Tables

I and II	Public Accounts	– Fiscal Transactions	138-139
III, IV and V	Public Accounts	– Budgetary Revenues	140-142
VI, VII and VIII	Public Accounts	– Budgetary Expenditures	143-145
IX	Public Accounts	– Public Debt Charges	146
X	Public Accounts	– Public Debt Charges in Comparative Terms	147
XI	Public Accounts	– Public Debt	148
XII	Public Acounts	– Total Borrowing	149
XIII	Public Accounts	– Gross Public Debt	150
XIV and XV	National Accounts	– Revenues and Expenditures	151-152
XVI	National Accounts	– Assets and Liabilities – Federal Government	153
XVII	National Accounts	– Assets and Liabilities – Provincial-Local-Hospital	154
XVIII	National Accounts	– Assets and Liabilities – Canada and Quebec Pension Plans	155

Table I

Fiscal Transactions

	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary surplus or deficit(−)	Non-budgetary transactions	Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)
			(millions of dollars)		
1926-27	372	−330	42	−38	4
1931-32	303	−417	−114	−104	−218
1936-37	420	−498	−78	10	−68
1941-42	1,487	−1,839	−352	−269	−621
1946-47	3,034	−2,604	430	−896	−466
1951-52	4,101	−3,745	356	64	420
1956-57	5,582	−5,257	325	130	455
1957-58	5,456	−5,652	−196	−150	−346
1958-59	5,159	−6,036	−877	−601	−1,478
1959-60	5,896	−6,496	−600	116	−484
1960-61	6,322	−6,851	−529	205	−324
1961-62	6,468	−7,416	−948	95	−853
1962-63	6,662	−7,495	−833	−106	−939
1963-64	7,099	−8,268	−1,169	910	−259
1964-65	8,220	−8,535	−315	399	84
1965-66	8,955	−8,652	303	−205	98
1966-67	9,752	−9,939	−187	−473	−660
1967-68	10,637	−11,348	−711	−667	−1,378
1968-69	11,939	−12,339	−400	−411	−811
1969-70	14,291	−13,959	332	−98	234
1970-71	14,874	−15,654	−780	−248	−1,028
1971-72	16,511	−18,053	−1,542	176	−1,366
1972-73	19,097	−20,772	−1,675	367	−1,308
1973-74	22,322	−24,321	−1,999	482	−1,517
1974-75	29,143	−31,152	−2,009	−130	−2,139
1975-76	31,549	−37,286	−5,737	963	−4,774
1976-77	34,300	−40,597	−6,297	749	−5,548
1977-78	34,518	−44,944	−10,426	1,977	−8,449
1978-79	36,866	−49,483	−12,617	1,405	−11,212
1979-80	41,921	−53,422	−11,501	1,369	−10,132
1980-81	48,775	−62,297	−13,522	3,628	−9,894
1981-82	60,001	−74,873	−14,872	5,626	−9,246
1982-83	60,705	−88,521	−27,816	4,014	−23,802
1983-84	64,216	−96,615	−32,399	7,198	−25,201
1984-85	70,898	−109,222	−38,324	8,516	−29,808
1985-86	76,833	−111,237	−34,404	4,134	−30,270
1986-87	85,784	−116,389	−30,605	9,038	−21,567
1987-88	97,452	−125,535	−28,083	9,930	−18,153
1988-89	103,981	−132,715	−28,734	6,762	−21,972

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table II

Fiscal Transactions

	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary surplus or deficit(−)	Non-budgetary transactions	Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)
			(percentage of GDP)*		
1926-27	7.2	−6.4	0.8	−0.7	0.1
1931-32	6.5	−8.9	−2.4	−2.2	−4.6
1936-37	9.1	−10.7	−1.7	0.2	−1.5
1941-42	18.0	−22.2	−4.3	−3.2	−7.5
1946-47	25.5	−21.9	3.6	−7.5	−3.9
1951-52	19.0	−17.3	1.6	0.3	1.9
1956-57	17.4	−16.4	1.0	0.4	1.4
1957-58	16.3	−16.9	−0.6	−0.4	−1.0
1958-59	14.8	−17.4	−2.5	−1.7	−4.2
1959-60	16.4	−18.1	−1.7	0.3	−1.4
1960-61	16.5	−17.9	−1.4	0.5	−0.8
1961-62	15.8	−18.1	−2.3	0.2	−2.1
1962-63	15.0	−16.9	−1.9	−0.2	−2.1
1963-64	14.9	−17.3	−2.5	1.9	−0.5
1964-65	15.7	−16.4	−0.6	0.8	0.2
1965-66	15.6	−15.0	0.5	−0.4	0.2
1966-67	15.1	−15.4	−0.3	−0.7	−1.0
1967-68	15.4	−16.4	−1.0	−1.0	−2.0
1968-69	15.8	−16.4	−0.5	−0.5	−1.1
1969-70	17.2	−16.8	0.4	−0.1	0.3
1970-71	16.7	−17.6	−0.9	−0.3	−1.2
1971-72	17.0	−18.6	−1.6	0.2	−1.4
1972-73	17.6	−19.1	−1.5	0.3	−1.2
1973-74	17.5	−19.1	−1.6	0.4	−1.2
1974-75	19.2	−20.5	−1.3	−0.1	−1.4
1975-76	18.4	−21.7	−3.3	0.6	−2.8
1976-77	17.3	−20.5	−3.2	0.4	−2.8
1977-78	15.8	−20.6	−4.8	0.9	−3.9
1978-79	15.3	−20.5	−5.2	0.6	−4.6
1979-80	15.2	−19.3	−4.2	0.5	−3.7
1980-81	15.7	−20.1	−4.4	1.2	−3.2
1981-82	16.9	−21.0	−4.2	1.6	−2.6
1982-83	16.2	−23.6	−7.4	1.1	−6.4
1983-84	15.8	−23.8	−8.0	1.8	−6.2
1984-85	15.9	−24.6	−8.6	1.9	−6.7
1985-86	16.1	−23.3	−7.2	0.9	−6.3
1986-87	17.0	−23.1	−6.1	1.8	−4.3
1987-88	17.7	−22.8	−5.1	1.8	−3.3
1988-89	17.3	−22.1	−4.8	1.1	−3.7

* For 1926-27 to 1960-61 inclusive, figures are expressed as a percentage of GNP.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table III

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
				(millions of dollars)			
1961-62	2,052	1,302	2,204	278	197	435	6,468
1962-63	2,018	1,298	2,395	285	216	450	6,662
1963-64	2,168	1,375	2,525	296	216	519	7,099
1964-65	2,535	1,669	2,890	310	233	583	8,220
1965-66	2,637	1,759	3,344	327	278	610	8,955
1966-67	3,050	1,743	3,628	343	305	683	9,752
1967-68	3,650	1,821	3,718	346	323	779	10,637
1968-69	4,334	2,213	3,747	432	318	895	11,939
1969-70	5,588	2,839	4,009	490	349	1,016	14,291
1970-71	6,395	2,426	4,060	493	378	1,122	14,874
1971-72	7,227	2,396	4,637	569	420	1,262	16,511
1972-73	8,378	2,920	5,272	745	353	1,429	19,097
1973-74	9,226	3,710	6,068	1,001	625	1,692	22,322
1974-75	11,710	4,836	6,837	1,585	2,103	2,072	29,143
1975-76	12,709	5,748	6,655	2,039	1,981	2,417	31,549
1976-77	14,634	5,363	7,376	2,470	1,782	2,675	34,300
1977-78	13,988	5,280	8,093	2,537	1,599	3,021	34,518
1978-79	14,656	5,654	8,853	2,783	1,489	3,431	36,866
1979-80	16,808	6,951	9,044	2,778	2,054	4,286	41,921
1980-81	19,837	8,106	10,152	3,303	2,475	4,902	48,775
1981-82	24,046	8,118	11,322	4,753	5,659	6,103	60,001
1982-83	26,330	7,139	10,629	4,900	6,277	5,430	60,705
1983-84	26,967	7,286	12,047	7,259	5,202	5,455	64,216
1984-85	29,254	9,379	13,698	7,553	5,607	5,407	70,898
1985-86	33,008	9,210	16,143	8,719	4,527	5,226	76,833
1986-87	37,878	9,885	19,084	9,558	3,464	5,915	85,784
1987-88	45,125	10,878	20,338	10,425	3,972	6,714	97,452
1988-89	46,026	11,730	23,125	11,268	4,489	7,343	103,981

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table IV

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
				(percentage of GDP)			
1961-62	5.0	3.2	5.4	0.7	0.5	1.1	15.8
1962-63	4.5	2.9	5.4	0.6	0.5	1.0	15.0
1963-64	4.5	2.9	5.3	0.6	0.5	1.1	14.9
1964-65	4.9	3.2	5.5	0.6	0.4	1.1	15.7
1965-66	4.6	3.1	5.8	0.6	0.5	1.1	15.6
1966-67	4.7	2.7	5.6	0.5	0.5	1.1	15.1
1967-68	5.3	2.6	5.4	0.5	0.5	1.1	15.4
1968-69	5.7	2.9	5.0	0.6	0.4	1.2	15.8
1969-70	6.7	3.4	4.8	0.6	0.4	1.2	17.2
1970-71	7.2	2.7	4.6	0.6	0.4	1.3	16.7
1971-72	7.4	2.5	4.8	0.6	0.4	1.3	17.0
1972-73	7.7	2.7	4.9	0.7	0.3	1.3	17.6
1973-74	7.2	2.9	4.8	0.8	0.5	1.3	17.5
1974-75	7.7	3.2	4.5	1.0	1.4	1.4	19.2
1975-76	7.4	3.4	3.9	1.2	1.2	1.4	18.4
1976-77	7.4	2.7	3.7	1.2	0.9	1.4	17.3
1977-78	6.4	2.4	3.7	1.2	0.7	1.4	15.8
1978-79	6.1	2.3	3.7	1.2	0.6	1.4	15.3
1979-80	6.1	2.5	3.3	1.0	0.7	1.6	15.2
1980-81	6.4	2.6	3.3	1.1	0.8	1.6	15.7
1981-82	6.8	2.3	3.2	1.3	1.6	1.7	16.9
1982-83	7.0	1.9	2.8	1.3	1.7	1.5	16.2
1983-84	6.6	1.8	3.0	1.8	1.3	1.3	15.8
1984-85	6.6	2.1	3.1	1.7	1.3	1.2	15.9
1985-86	6.9	1.9	3.4	1.8	0.9	1.1	16.1
1986-87	7.5	2.0	3.8	1.9	0.7	1.2	17.0
1987-88	8.2	2.0	3.7	1.9	0.7	1.2	17.7
1988-89	7.7	2.0	3.8	1.9	0.7	1.2	17.3

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table V

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
				(percentage of total)			
1961-62	31.7	20.1	34.1	4.3	3.0	6.7	100.0
1962-63	30.3	19.5	36.0	4.3	3.2	6.8	100.0
1963-64	30.5	19.4	35.6	4.2	3.0	7.3	100.0
1964-65	30.8	20.3	35.2	3.8	2.8	7.1	100.0
1965-66	29.4	19.6	37.3	3.7	3.1	6.8	100.0
1966-67	31.3	17.9	37.2	3.5	3.1	7.0	100.0
1967-68	34.3	17.1	35.0	3.3	3.0	7.3	100.0
1968-69	36.3	18.5	31.4	3.6	2.7	7.5	100.0
1969-70	39.1	19.9	28.1	3.4	2.4	7.1	100.0
1970-71	43.0	16.3	27.3	3.3	2.5	7.5	100.0
1971-72	43.8	14.5	28.1	3.4	2.5	7.6	100.0
1972-73	43.9	15.3	27.6	3.9	1.8	7.5	100.0
1973-74	41.3	16.6	27.2	4.5	2.8	7.6	100.0
1974-75	40.2	16.6	23.5	5.4	7.2	7.1	100.0
1975-76	40.3	18.2	21.1	6.5	6.3	7.7	100.0
1976-77	42.7	15.6	21.5	7.2	5.2	7.8	100.0
1977-78	40.5	15.3	23.4	7.3	4.6	8.8	100.0
1978-79	39.8	15.3	24.0	7.5	4.0	9.3	100.0
1979-80	40.1	16.6	21.6	6.6	4.9	10.2	100.0
1980-81	40.7	16.6	20.8	6.8	5.1	10.1	100.0
1981-82	40.1	13.5	18.9	7.9	9.4	10.2	100.0
1982-83	43.4	11.8	17.5	8.1	10.3	8.9	100.0
1983-84	42.0	11.3	18.8	11.3	8.1	8.5	100.0
1984-85	41.3	13.2	19.3	10.7	7.9	7.6	100.0
1985-86	43.0	12.0	21.0	11.3	5.9	6.8	100.0
1986-87	44.2	11.5	22.2	11.1	4.0	6.9	100.0
1987-88	46.3	11.2	20.9	10.7	4.1	6.9	100.0
1988-89	44.3	11.3	22.2	10.8	4.3	7.1	100.0

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table VI

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to governments	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges	Total budgetary expenditures
				(millions of dollars)			
1961-62	1,860	667	1,626	2,431	6,584	832	7,416
1962-63	1,933	766	1,575	2,306	6,580	915	7,495
1963-64	1,977	829	1,684	2,785	7,275	993	8,268
1964-65	2,076	954	1,536	2,919	7,485	1,050	8,535
1965-66	2,120	878	1,548	2,996	7,542	1,110	8,652
1966-67	2,291	1,054	1,640	3,772	8,757	1,182	9,939
1967-68	2,698	1,504	1,754	4,106	10,062	1,286	11,348
1968-69	2,941	1,856	1,761	4,317	10,875	1,464	12,339
1969-70	3,210	2,286	1,789	4,980	12,265	1,694	13,959
1970-71	3,595	3,008	1,818	5,346	13,767	1,887	15,654
1971-72	4,263	3,667	1,862	6,151	15,943	2,110	18,053
1972-73	5,493	4,196	1,937	6,846	18,472	2,300	20,772
1973-74	6,457	4,650	2,224	8,425	21,756	2,565	24,321
1974-75	8,099	5,956	2,526	11,333	27,914	3,238	31,152
1975-76	9,766	6,953	2,966	13,631	33,316	3,970	37,286
1976-77	10,466	8,492	3,373	13,558	35,889	4,708	40,597
1977-78	11,743	8,635	3,776	15,259	39,413	5,531	44,944
1978-79	12,735	9,688	4,096	15,940	42,459	7,024	49,483
1979-80	12,711	10,735	4,377	17,105	44,928	8,494	53,422
1980-81	14,594	11,734	5,063	20,248	51,639	10,658	62,297
1981-82	16,955	13,740	5,989	23,075	59,759	15,114	74,873
1982-83	22,712	14,617	6,938	27,351	71,618	16,903	88,521
1983-84	23,615	17,488	7,843	29,592	78,538	18,077	96,615
1984-85	25,120	19,740	8,762	33,145	86,767	22,455	109,222
1985-86	26,380	20,175	9,094	30,147	85,796	25,441	111,237
1986-87	27,695	20,745	9,993	31,298	89,731	26,658	116,389
1987-88	28,770	21,520	10,769	35,448	96,507	29,028	125,535
1988-89	30,300	23,665	11,025	34,542	99,532	33,183	132,715

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table VII

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to govts.	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges	Total budgetary expenditures
				(percentage of GDP)			
1961-62	4.5	1.6	4.0	5.9	16.1	2.0	18.1
1962-63	4.4	1.7	3.5	5.2	14.8	2.1	16.9
1963-64	4.1	1.7	3.5	5.8	15.3	2.1	17.3
1964-65	4.0	1.8	2.9	5.6	14.3	2.0	16.4
1965-66	3.7	1.5	2.7	5.2	13.1	1.9	15.0
1966-67	3.6	1.6	2.5	5.9	13.6	1.8	15.4
1967-68	3.9	2.2	2.5	5.9	14.6	1.9	16.4
1968-69	3.9	2.5	2.3	5.7	14.4	1.9	16.4
1969-70	3.9	2.8	2.2	6.0	14.8	2.0	16.8
1970-71	4.0	3.4	2.0	6.0	15.4	2.1	17.6
1971-72	4.4	3.8	1.9	6.3	16.4	2.2	18.6
1972-73	5.1	3.9	1.8	6.3	17.0	2.1	19.1
1973-74	5.1	3.7	1.7	6.6	17.1	2.0	19.1
1974-75	5.3	3.9	1.7	7.5	18.4	2.1	20.5
1975-76	5.7	4.1	1.7	7.9	19.4	2.3	21.7
1976-77	5.3	4.3	1.7	6.9	18.1	2.4	20.5
1977-78	5.4	4.0	1.7	7.0	18.1	2.5	20.6
1978-79	5.3	4.0	1.7	6.6	17.6	2.9	20.5
1979-80	4.6	3.9	1.6	6.2	16.3	3.1	19.3
1980-81	4.7	3.8	1.6	6.5	16.7	3.4	20.1
1981-82	4.8	3.9	1.7	6.5	16.8	4.2	21.0
1982-83	6.1	3.9	1.9	7.3	19.1	4.5	23.6
1983-84	5.8	4.3	1.9	7.3	19.4	4.5	23.8
1984-85	5.6	4.4	2.0	7.5	19.5	5.0	24.6
1985-86	5.5	4.2	1.9	6.3	17.9	5.3	23.3
1986-87	5.5	4.1	2.0	6.2	17.8	5.3	23.1
1987-88	5.2	3.9	2.0	6.4	17.5	5.3	22.8
1988-89	5.0	3.9	1.8	5.7	16.5	5.5	22.1

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table VIII

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to govts.	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges	Total budgetary expenditures
				(percentage of total)			
1961-62	25.1	9.0	21.9	32.8	88.8	11.2	100.0
1962-63	25.8	10.2	21.0	30.8	87.8	12.2	100.0
1963-64	23.9	10.0	20.4	33.7	88.0	12.0	100.0
1964-65	24.3	11.2	18.0	34.2	87.7	12.3	100.0
1965-66	24.5	10.1	17.9	34.6	87.2	12.8	100.0
1966-67	23.1	10.6	16.5	38.0	88.1	11.9	100.0
1967-68	23.8	13.3	15.5	36.2	88.7	11.3	100.0
1968-69	23.8	15.0	14.3	35.0	88.1	11.9	100.0
1969-70	23.0	16.4	12.8	35.7	87.9	12.1	100.0
1970-71	23.0	19.2	11.6	34.2	87.9	12.1	100.0
1971-72	23.6	20.3	10.3	34.1	88.3	11.7	100.0
1972-73	26.4	20.2	9.3	33.0	88.9	11.1	100.0
1973-74	26.5	19.1	9.1	34.6	89.5	10.5	100.0
1974-75	26.0	19.1	8.1	36.4	89.6	10.4	100.0
1975-76	26.2	18.6	8.0	36.6	89.4	10.6	100.0
1976-77	25.8	20.9	8.3	33.4	88.4	11.6	100.0
1977-78	26.1	19.2	8.4	34.0	87.7	12.3	100.0
1978-79	25.7	19.6	8.3	32.2	85.8	14.2	100.0
1979-80	23.8	20.1	8.2	32.0	84.1	15.9	100.0
1980-81	23.4	18.8	8.1	32.5	82.9	17.1	100.0
1981-82	22.6	18.4	8.0	30.8	79.8	20.2	100.0
1982-83	25.7	16.5	7.8	30.9	80.9	19.1	100.0
1983-84	24.4	18.1	8.1	30.6	81.3	18.7	100.0
1984-85	23.0	18.1	8.0	30.3	79.4	20.6	100.0
1985-86	23.7	18.1	8.2	27.1	77.1	22.9	100.0
1986-87	23.8	17.8	8.6	26.9	77.1	22.9	100.0
1987-88	22.9	17.1	8.6	28.2	76.9	23.1	100.0
1988-89	22.8	17.8	8.3	26.0	75.0	25.0	100.0

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table IX

Public Debt Charges

	Gross public debt charges	Return on investments	Net public debt charges	Ratio of gross public debt charges to gross debt	Ratio of net public debt charges to net debt
		(millions of dollars)		(per cent)	
1926-27	130	9	121	4.8	5.2
1931-32	121	9	112	4.3	4.7
1936-37	137	11	126	3.9	4.1
1941-42	172	22	150	2.6	3.7
1946-47	469	69	400	2.8	3.2
1951-52	512	118	394	3.2	3.8
1956-57	508	207	301	3.1	2.6
1957-58	543	227	316	3.2	2.7
1958-59	636	247	389	3.4	3.1
1959-60	776	265	511	4.0	3.9
1960-61	788	287	501	3.9	3.7
1961-62	832	308	524	3.8	3.6
1962-63	915	312	603	3.9	3.9
1963-64	993	366	627	4.0	3.8
1964-65	1,050	423	627	4.0	3.7
1965-66	1,110	438	672	4.1	4.0
1966-67	1,182	519	663	4.2	3.9
1967-68	1,286	612	674	4.3	3.8
1968-69	1,464	695	769	4.6	4.3
1969-70	1,694	860	834	5.1	4.7
1970-71	1,887	1,000	887	5.1	4.8
1971-72	2,110	1,133	977	5.1	4.9
1972-73	2,300	1,265	1,035	5.1	4.8
1973-74	2,565	1,461	1,104	5.4	4.7
1974-75	3,238	1,802	1,436	6.1	5.6
1975-76	3,970	2,083	1,887	6.7	6.0
1976-77	4,708	2,410	2,298	7.0	6.1
1977-78	5,531	2,592	2,939	6.9	6.1
1978-79	7,024	3,059	3,965	7.2	6.5
1979-80	8,494	3,646	4,848	8.1	6.7
1980-81	10,658	4,315	6,343	8.8	7.4
1981-82	15,114	5,064	10,050	11.0	10.0
1982-83	16,903	4,616	12,287	10.2	9.6
1983-84	18,077	4,372	13,705	9.1	8.5
1984-85	22,455	4,252	18,203	9.5	9.1
1985-86	25,441	3,739	21,702	9.4	9.3
1986-87	26,658	4,234	22,424	8.8	8.5
1987-88	29,028	4,548	24,480	8.7	8.3
1988-89	33,183	5,509	27,674	9.1	8.6

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table X

Public Debt Charges in Comparative Terms

	Gross public debt charges as a percentage of			Net public debt charges as a percentage of		
	GDP*	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	GDP*	Budgetary revenues	Budgetary expenditures
1926-27	2.5	34.9	39.4	2.4	32.5	36.7
1931-32	2.6	39.9	29.0	2.4	37.0	26.9
1936-37	3.0	32.6	27.5	2.7	30.0	25.3
1941-42	2.1	11.6	9.4	1.8	10.1	8.2
1946-47	3.9	15.5	18.0	3.4	13.2	15.4
1951-52	2.4	12.5	13.7	1.8	9.6	10.5
1956-57	1.6	9.1	9.7	0.9	5.4	5.7
1957-58	1.6	10.0	9.6	0.9	5.8	5.6
1958-59	1.8	12.3	10.5	1.1	7.5	6.4
1959-60	2.1	13.2	11.9	1.4	8.7	7.9
1960-61	2.1	12.5	11.5	1.3	7.9	7.3
1961-62	2.0	12.9	11.2	1.3	8.1	7.1
1962-63	2.1	13.7	12.2	1.4	9.1	8.0
1963-64	2.1	14.0	12.0	1.3	8.8	7.6
1964-65	2.0	12.8	12.3	1.2	7.6	7.3
1965-66	1.9	12.4	12.8	1.2	7.5	7.8
1966-67	1.8	12.1	11.9	1.0	6.8	6.7
1967-68	1.9	12.1	11.3	1.0	6.3	5.9
1968-69	1.9	12.3	11.9	1.0	6.4	6.2
1969-70	2.0	11.9	12.1	1.0	5.8	6.0
1970-71	2.1	12.7	12.1	1.0	6.0	5.7
1971-72	2.2	12.8	11.7	1.0	5.9	5.4
1972-73	2.1	12.0	11.1	1.0	5.4	5.0
1973-74	2.0	11.5	10.5	0.9	4.9	4.5
1974-75	2.1	11.1	10.4	0.9	4.9	4.6
1975-76	2.3	12.6	10.6	1.1	6.0	5.1
1976-77	2.4	13.7	11.6	1.2	6.7	5.7
1977-78	2.5	16.0	12.3	1.3	8.5	6.5
1978-79	2.9	19.1	14.2	1.6	10.8	8.0
1979-80	3.1	20.3	15.9	1.8	11.6	9.1
1980-81	3.4	21.9	17.1	2.0	13.0	10.2
1981-82	4.2	25.2	20.2	2.8	16.7	13.4
1982-83	4.5	27.8	19.1	3.3	20.2	13.9
1983-84	4.5	28.2	18.7	3.4	21.3	14.2
1984-85	5.0	31.7	20.6	4.1	25.7	16.7
1985-86	5.3	33.1	22.9	4.5	28.2	19.5
1986-87	5.3	31.1	22.9	4.4	26.1	19.3
1987-88	5.3	29.8	23.1	4.5	25.1	19.5
1988-89	5.5	31.9	25.0	4.6	26.6	20.9

* For 1926-27 to 1960-61 inclusive, figures are expressed as a percentage of GNP.
Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XI

Public Debt

	Gross public debt	Net recorded assets	Net public debt		GDP*
	(millions of dollars)		(millions of dollars)	(percentage of GDP*)	(millions of dollars)
1926-27	2,726	378	2,348	45.6	5,145
1931-32	2,827	451	2,376	50.6	4,693
1936-37	3,542	458	3,084	66.6	4,634
1941-42	6,563	2,562	4,001	48.3	8,282
1946-47	16,849	4,180	12,669	106.6	11,885
1951-52	15,940	5,544	10,396	48.0	21,640
1956-57	16,491	5,045	11,446	35.7	32,058
1957-58	16,805	5,163	11,642	34.7	33,513
1958-59	18,681	6,162	12,519	36.0	34,777
1959-60	19,409	6,290	13,119	35.6	36,846
1960-61	20,120	6,472	13,648	35.6	38,359
1961-62	21,906	7,310	14,596	35.7	40,886
1962-63	23,321	7,892	15,429	34.7	44,408
1963-64	25,127	8,529	16,598	34.8	47,678
1964-65	26,204	9,291	16,913	32.4	52,191
1965-66	26,802	10,192	16,610	28.9	57,523
1966-67	28,225	11,428	16,797	26.1	64,388
1967-68	29,810	12,302	17,508	25.4	69,064
1968-69	32,020	14,112	17,908	23.7	75,418
1969-70	33,260	15,684	17,576	21.2	83,026
1970-71	37,114	18,758	18,356	20.6	89,116
1971-72	41,169	21,271	19,898	20.5	97,290
1972-73	44,693	23,120	21,573	19.9	108,629
1973-74	47,542	23,970	23,572	18.5	127,372
1974-75	52,866	27,285	25,581	16.8	152,111
1975-76	59,612	28,294	31,318	18.3	171,540
1976-77	67,323	29,708	37,615	19.0	197,924
1977-78	79,879	31,838	48,041	22.0	217,879
1978-79	96,957	36,299	60,658	25.1	241,604
1979-80	104,862	32,703	72,159	26.1	276,096
1980-81	120,446	34,765	85,681	27.6	309,891
1981-82	137,573	37,020	100,553	28.2	355,994
1982-83	166,203	37,834	128,369	34.3	374,442
1983-84	199,497	38,729	160,768	39.6	405,717
1984-85	237,112	38,020	199,092	44.8	444,735
1985-86	269,286	35,790	233,496	48.8	477,988
1986-87	302,744	38,643	264,101	52.3	504,631
1987-88	333,521	41,337	292,184	53.1	550,334
1988-89	363,855	42,937	320,918	53.4	601,508

* For 1926-27 to 1960-61 inclusive, figures are expressed as a percentage of GNP.

Note: Figures for GNP and GDP relate to the corresponding calendar year.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XII

Total Borrowing

	Financial requirements			Total borrowing		
	Excluding foreign exchange transactions	Including foreign exchange transactions	Change in cash position	Domestic borrowing	Foreign borrowing	Total borrowing
			(millions of dollars)			
1961-62	−853	−662	416	1,078	0	1,078
1962-63	−939	−1,234	−400	834	281	1,115
1963-64	−259	−330	451	781	−35	746
1964-65	84	−377	−145	232	0	232
1965-66	98	−63	−46	17	−5	12
1966-67	−660	−417	181	598	−5	593
1967-68	−1,378	−752	203	955	−205	750
1968-69	−811	−1,571	−415	1,156	282	1,438
1969-70	234	−154	236	390	5	395
1970-71	−1,028	−2,423	431	2,854	−110	2,744
1971-72	−1,366	−2,038	322	2,360	−2	2,358
1972-73	−1,308	−1,383	399	1,782	−2	1,780
1973-74	−1,517	−1,386	−1,189	197	−76	121
1974-75	−2,139	−1,546	2,394	3,940	−50	3,890
1975-76	−4,774	−4,779	−152	4,627	−28	4,599
1976-77	−5,548	−4,267	545	4,812	−2	4,810
1977-78	−8,449	−7,263	909	8,172	855	9,027
1978-79	−11,212	−6,851	1,927	8,778	6,186	14,964
1979-80	−10,132	−10,575	−2,695	7,880	−2,516	5,364
1980-81	−9,894	−8,967	2,193	11,160	−66	11,094
1981-82	−9,246	−8,688	689	9,377	634	10,011
1982-83	−23,802	−24,442	−2,041	22,401	977	23,378
1983-84	−25,201	−24,787	1,833	26,620	−299	26,321
1984-85	−29,808	−27,385	−554	26,831	2,971	29,802
1985-86	−30,270	−24,644	−1,114	23,530	4,740	28,270
1986-87	−21,567	−27,957	−126	27,831	−1,800	26,031
1987-88	−18,153	−25,302	−3,085	22,217	−715	21,502
1988-89	−21,972	−27,702	300	28,002	−2,962	25,040

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XIII

Gross Public Debt

	Unmatured debt – held by outside parties										
	Marketable bonds*			Treasury bills	Canada Savings Bonds*	Less: government's own holdings	Total	Superannuation accounts	Interest and debt accounts	Other liabilities	Gross public debt
	Domestic	Foreign	Total								
	(millions of dollars)										
1961-62	10,838	287	11,125	1,885	4,055	−95	16,970	2,291	275	2,370	21,906
1962-63	10,802	568	11,370	2,165	4,582	−32	18,085	2,562	293	2,381	23,321
1964-65	10,899	533	11,432	2,140	5,552	−61	19,063	4,150	339	2,652	26,204
1965-66	10,745	528	11,273	2,150	5,733	−81	19,075	4,489	391	2,847	26,802
1966-67	10,018	523	11,541	2,310	6,017	−200	19,668	4,890	427	3,240	28,225
1967-68	11,573	318	11,891	2,480	6,096	−49	20,418	5,350	499	3,543	29,810
1968-69	12,294	600	12,894	2,840	6,169	−47	21,856	5,883	581	3,700	32,020
1969-70	12,279	605	12,884	2,895	6,579	−107	22,251	6,503	600	3,906	33,260
1970-71	13,021	495	13,516	3,735	7,804	−60	24,995	7,200	839	4,080	37,114
1971-72	13,385	493	13,878	3,830	9,712	−67	27,353	7,934	1,158	4,724	41,169
1972-73	13,423	491	13,914	4,290	10,989	−60	29,133	8,792	1,506	5,262	44,693
1973-74	13,592	415	14,007	4,905	10,406	−64	29,254	9,794	1,801	6,693	47,542
1974-75	14,311	365	14,676	5,630	12,915	−77	33,144	11,054	2,257	6,411	52,866
1975-76	15,281	337	15,618	6,495	15,517	−87	37,543	12,557	2,923	6,589	59,612
1976-77	17,748	335	18,083	8,255	16,304	−89	42,553	14,212	3,619	6,939	67,323
1977-78	21,182	1,190	22,372	11,295	18,011	−98	51,580	16,101	4,523	7,675	79,879
1978-79	26,532	7,376	33,908	13,535	19,247	−146	66,544	18,056	4,014	8,343	96,957
1979-80	32,947	4,860	37,807	16,325	18,081	−305	71,908	20,022	3,976	8,956	104,862
1980-81	40,849	4,794	45,643	21,770	15,812	−223	83,002	22,329	4,162	10,953	120,446
1981-82	43,493	5,428	48,921	19,375	24,978	−261	93,013	25,343	6,095	13,122	137,573
1982-83	48,377	6,405	54,782	29,125	32,641	−157	116,391	28,826	7,710	13,276	166,203
1983-84	57,036	6,106	63,142	41,700	38,204	−334	142,712	32,688	8,622	15,475	199,497
1984-85	69,438	9,077	78,515	52,300	41,960	−261	172,514	36,990	9,418	18,190	237,112
1985-86	81,067	13,810	94,877	61,950	44,245	−288	200,784	41,670	9,084	17,748	269,286
1986-87	94,426	12,010	106,436	76,950	44,309	−880	226,815	46,665	9,065	20,199	302,744
1987-88	103,898	11,295	115,193	81,050	53,323	−1,249	248,317	52,088	9,600	23,516	333,521
1988-89	115,748	8,415	124,163	102,700	47,756	−1,262	273,357	57,913	7,123	25,462	363,855

* Including government's holdings of its own debt.

Source: Public Accounts of Canada adjusted to reflect accounting changes.

Table XIV

Government Revenues, Expenditures and Surpluses or Deficits, 1961-1988
National Accounts Basis

	Total government[1]			Federal government			Provincial-local-hospital		
	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(−)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(−)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(−)
	(billions of dollars)								
1961	11.3	12.2	−0.9	6.8	7.2	−0.4	5.7	6.1	−0.5
1962	12.4	13.2	−0.8	7.0	7.5	−0.5	6.6	6.8	−0.2
1963	13.3	13.9	−0.7	7.3	7.6	−0.3	7.1	7.5	−0.4
1964	15.0	14.9	0.0	8.4	8.0	0.3	7.9	8.1	−0.3
1965	16.7	16.5	0.2	9.1	8.6	0.5	9.0	9.4	−0.4
1966	19.4	19.1	0.4	10.0	9.8	0.2	10.4	10.9	−0.5
1967	21.9	21.8	0.0	10.9	11.0	−0.1	12.0	12.8	−0.7
1968	24.9	24.5	0.3	12.2	12.3	−	13.9	14.6	−0.6
1969	29.0	27.2	1.8	14.5	13.5	1.0	16.0	16.4	−0.3
1970	31.8	31.1	0.7	15.5	15.3	0.2	18.3	19.1	−0.7
1971	35.2	35.2	0.0	17.3	17.4	−0.1	20.8	21.9	−1.1
1972	39.7	39.8	0.0	19.6	20.1	−0.5	23.0	23.9	−0.9
1973	46.1	45.0	1.1	22.8	22.4	0.4	26.3	27.0	−0.8
1974	58.6	55.8	2.9	30.0	28.7	1.3	32.5	32.7	−0.2
1975	64.2	68.5	−4.3	31.8	35.6	−3.8	37.2	39.7	−2.5
1976	73.4	77.0	−3.5	35.5	38.8	−3.3	43.2	45.6	−2.4
1977	81.4	86.9	−5.5	36.7	44.0	−7.3	51.0	51.4	−0.4
1978	89.3	96.9	−7.6	38.3	49.1	−10.9	57.7	56.9	0.8
1979	101.5	107.0	−5.5	43.4	52.8	−9.4	64.9	63.8	1.1
1980	116.3	124.9	−8.6	50.7	61.3	−10.7	72.8	73.8	−1.0
1981	141.6	146.9	−5.2	65.0	72.3	−7.3	84.2	85.3	−1.2
1982	151.3	173.5	−22.2	66.1	86.4	−20.3	93.3	98.9	−5.7
1983	162.1	190.2	−28.0	69.6	94.6	−25.0	102.1	108.3	−6.2
1984	177.9	206.7	−28.8	76.5	106.5	−30.0	112.3	114.3	−2.1
1985	191.0	223.6	−32.5	83.2	114.7	−31.4	119.6	123.9	−4.3
1986	205.6	233.6	−28.0	91.3	115.3	−24.0	124.7	131.8	−7.1
1987	224.2	248.5	−24.3	99.1	122.0	−22.9	136.0	139.6	−3.7
1988	249.2	265.1	−15.9	110.1	130.6	−20.5	150.8	148.2	2.5

[1] Including the Canada and Quebec Pension Plans.
Numbers may not add due to rounding.
Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, quarterly, cat. 13−001.

Table XV

Government Revenues, Expenditures and Surpluses or Deficits, 1961-1988
National Accounts Basis

	Total government[1]			Federal government			Provincial-local-hospital		
	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)
	(percentage of GDP)								
1961	27.7	29.8	–2.1	16.6	17.6	–1.0	13.9	15.0	–1.1
1962	28.0	29.7	–1.7	15.7	16.9	–1.2	14.9	15.4	–0.5
1963	27.8	29.2	–1.4	15.4	16.0	–0.6	14.9	15.7	–0.8
1964	28.7	28.6	0.1	16.0	15.4	0.6	15.0	15.6	–0.6
1965	29.0	28.7	0.3	15.8	14.9	0.9	15.7	16.3	–0.6
1966	30.2	29.6	0.6	15.5	15.2	0.3	16.1	17.0	–0.9
1967	31.7	31.6	0.1	15.8	16.0	–0.2	17.4	18.5	–1.1
1968	33.0	32.5	0.4	16.2	16.3	0.0	18.5	19.3	–0.8
1969	34.9	32.8	2.1	17.5	16.3	1.2	19.3	19.7	–0.4
1970	35.7	34.9	0.8	17.4	17.2	0.3	20.6	21.4	–0.8
1971	36.2	36.2	0.0	17.8	17.9	–0.1	21.4	22.5	–1.1
1972	36.6	36.6	0.0	18.0	18.5	–0.5	21.2	22.0	–0.8
1973	36.2	35.3	0.9	17.9	17.6	0.3	20.6	21.2	–0.6
1974	38.5	36.7	1.9	19.7	18.9	0.8	21.4	21.5	–0.1
1975	37.4	39.9	–2.5	18.5	20.8	–2.2	21.7	23.1	–1.4
1976	37.1	38.9	–1.8	17.9	19.6	–1.7	21.8	23.0	–1.2
1977	37.4	39.9	–2.5	16.8	20.2	–3.4	23.4	23.6	–0.2
1978	37.0	40.1	–3.2	15.8	20.3	–4.5	23.9	23.5	0.3
1979	36.7	38.8	–2.0	15.7	19.1	–3.4	23.5	23.1	0.4
1980	37.5	40.3	–2.8	16.3	19.8	–3.4	23.5	23.8	–0.3
1981	39.8	41.3	–1.5	18.3	20.3	–2.1	23.6	24.0	–0.3
1982	40.4	46.3	–5.9	17.7	23.1	–5.4	24.9	26.4	–1.5
1983	40.0	46.9	–6.9	17.2	23.3	–6.2	25.2	26.7	–1.5
1984	40.0	46.5	–6.5	17.2	24.0	–6.8	25.2	25.7	–0.5
1985	40.0	46.8	–6.8	17.4	24.0	–6.6	25.0	25.9	–0.9
1986	40.8	46.3	–5.5	18.1	22.8	–4.8	24.7	26.1	–1.4
1987	40.7	45.1	–4.4	18.0	22.2	–4.2	24.7	25.4	–0.7
1988	41.4	44.1	–2.6	18.3	21.7	–3.4	25.1	24.6	0.4

[1] Including the Canada and Quebec Pension Plans.
Numbers may not add due to rounding.
Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, quarterly, cat. 13–001.

Table XVI

Federal Government Assets and Liabilities, 1961-1988
National Accounts Basis

	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
	(billions of dollars)					(percentage of GDP)				
1961	19.0	11.4	7.6	4.0	−3.6	46.5	27.9	18.7	9.8	−8.8
1962	20.0	12.1	8.0	4.2	−3.8	45.1	27.1	18.0	9.4	−8.6
1963	21.1	12.8	8.4	4.4	−4.0	44.3	26.8	17.6	9.2	−8.4
1964	21.6	13.6	8.1	4.5	−3.6	41.5	26.0	15.5	8.7	−6.8
1965	21.8	14.3	7.5	4.9	−2.6	37.8	24.8	13.0	8.6	−4.4
1966	22.5	15.3	7.2	5.5	−1.8	35.0	23.8	11.2	8.5	−2.7
1967	23.8	16.5	7.4	6.0	−1.3	34.5	23.9	10.6	8.7	−1.9
1968	25.6	18.2	7.4	6.4	−1.0	33.9	24.1	9.9	8.5	−1.4
1969	26.0	19.6	6.4	7.0	0.6	31.4	23.6	7.7	8.4	0.7
1970	28.3	21.9	6.4	7.5	1.1	31.8	24.6	7.2	8.4	1.2
1971	31.4	24.9	6.6	8.4	1.8	32.3	25.5	6.8	8.6	1.9
1972	33.9	26.8	7.0	9.2	2.1	31.2	24.7	6.5	8.4	2.0
1973	34.0	27.7	6.4	10.5	4.1	26.7	21.7	5.0	8.2	3.2
1974	39.4	33.6	5.8	13.3	7.5	25.9	22.1	3.8	8.7	4.9
1975	44.0	34.6	9.3	15.4	6.1	25.6	20.2	5.4	9.0	3.5
1976	48.3	35.2	13.0	16.7	3.6	24.4	17.8	6.6	8.4	1.8
1977	56.9	38.3	18.6	18.0	−0.5	26.1	17.6	8.5	8.3	−0.2
1978	71.8	43.1	28.7	19.6	−9.2	29.7	17.8	11.9	8.1	−3.8
1979	78.7	41.4	37.3	21.3	−16.0	28.5	15.0	13.5	7.7	−5.8
1980	93.5	46.8	46.7	23.5	−23.2	30.2	15.1	15.1	7.6	−7.5
1981	107.0	52.9	54.1	26.1	−28.0	30.1	14.8	15.2	7.3	−7.9
1982	126.6	51.2	75.3	28.2	−47.1	33.8	13.7	20.1	7.5	−12.6
1983	156.5	54.8	101.7	29.0	−72.6	38.6	13.5	25.1	7.2	−17.9
1984	183.2	53.2	130.1	30.9	−99.1	41.2	12.0	29.1	7.0	−22.3
1985	220.5	57.7	162.8	32.7	−130.1	46.1	12.1	34.1	6.8	−27.2
1986	244.2	55.2	189.0	33.9	−155.0	48.4	10.9	37.4	6.7	−30.7
1987	271.6	61.9	209.8	34.9	−174.9	49.4	11.2	38.1	6.3	−31.8
1988	302.4	70.2	232.2	37.1	−195.2	50.3	11.7	38.6	6.2	−32.4

Numbers may not add due to rounding.

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts*, annual, cat. 13-214.

Table XVII

Provincial-Local-Hospital Government Assets and Liabilities, 1961-1988
National Accounts Basis

	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
	(billions of dollars)					(percentage of GDP)				
1961	10.8	7.6	3.2	16.4	13.2	26.4	18.6	7.8	40.0	32.2
1962	11.7	8.2	3.5	17.9	14.4	26.3	18.5	7.8	40.3	32.5
1963	12.6	8.7	3.9	19.9	16.0	26.5	18.3	8.3	41.8	33.6
1964	13.8	9.4	4.4	21.8	17.3	26.4	17.9	8.5	41.7	33.2
1965	15.1	10.2	4.9	25.2	20.3	26.3	17.7	8.5	43.8	35.3
1966	17.3	11.5	5.8	28.8	22.9	26.9	17.8	9.0	44.7	35.6
1967	19.8	12.6	7.2	31.2	24.0	28.7	18.3	10.4	45.2	34.8
1968	22.1	14.2	7.9	33.2	25.3	29.3	18.8	10.5	44.0	33.5
1969	24.4	16.4	7.9	36.8	28.9	29.3	19.8	9.5	44.3	34.8
1970	27.0	18.3	8.8	40.7	31.9	30.4	20.5	9.9	45.7	35.8
1971	29.9	19.9	10.0	46.2	36.2	30.7	20.5	10.3	47.5	37.2
1972	32.9	21.6	11.3	51.3	39.9	30.3	19.9	10.4	47.2	36.8
1973	36.3	24.5	11.8	59.9	48.1	28.5	19.3	9.2	47.0	37.8
1974	41.1	28.5	12.6	76.9	64.3	27.0	18.7	8.3	50.6	42.3
1975	47.6	31.3	16.3	89.4	73.1	27.7	18.2	9.5	52.1	42.6
1976	53.9	35.3	18.5	98.0	79.4	27.2	17.9	9.4	49.5	40.1
1977	62.1	41.7	20.3	107.8	87.5	28.5	19.2	9.3	49.5	40.2
1978	70.6	51.6	19.0	119.1	100.1	29.2	21.4	7.9	49.3	41.4
1979	76.7	58.2	18.5	133.8	115.3	27.8	21.1	6.7	48.5	41.8
1980	84.9	68.1	16.9	153.6	136.7	27.4	22.0	5.4	49.6	44.1
1981	98.7	86.6	12.1	179.1	166.9	27.7	24.3	3.4	50.3	46.9
1982	113.7	94.6	19.1	197.8	178.7	30.4	25.3	5.1	52.8	47.7
1983	127.3	100.4	26.9	209.4	182.4	31.4	24.7	6.6	51.6	45.0
1984	140.5	112.9	27.6	219.7	192.1	31.6	25.4	6.2	49.4	43.2
1985	155.7	118.9	36.8	232.1	195.2	32.6	24.9	7.7	48.6	40.8
1986	173.0	130.2	42.8	238.2	195.3	34.3	25.8	8.5	47.2	38.7
1987	187.4	138.0	49.4	245.8	196.4	34.1	25.1	9.0	44.7	35.7
1988	197.5	153.7	43.8	257.2	213.4	32.8	25.5	7.3	42.8	35.5

Numbers may not add due to rounding.

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts*, annual, cat. 13-214.

Table XVIII

Canada and Quebec Pension Plans Assets and Liabilities, 1966-1988
National Accounts Basis

	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
	(billions of dollars)					(percentage of GDP)				
1966	–	0.7	−0.7	–	0.7	–	1.1	−1.1	–	1.1
1967	–	1.6	−1.6	–	1.6	–	2.3	−2.3	–	2.3
1968	–	2.6	−2.6	–	2.6	–	3.4	−3.4	–	3.4
1969	–	3.7	−3.7	–	3.7	–	4.5	−4.5	–	4.5
1970	–	4.9	−4.9	–	4.9	–	5.5	−5.5	–	5.5
1971	–	6.2	−6.2	–	6.2	–	6.4	−6.4	–	6.4
1972	–	7.6	−7.6	–	7.6	–	7.0	−7.0	–	7.0
1973	–	9.0	−9.0	–	9.0	–	7.1	−7.1	–	7.1
1974	–	10.8	−10.8	–	10.8	–	7.1	−7.1	–	7.1
1975	–	12.8	−12.8	–	12.8	–	7.5	−7.5	–	7.5
1976	–	15.0	−15.0	–	15.0	–	7.6	−7.6	–	7.6
1977	–	17.2	−17.2	–	17.2	–	7.9	−7.9	–	7.9
1978	–	19.7	−19.7	–	19.7	–	8.1	−8.1	–	8.1
1979	–	22.4	−22.4	–	22.4	–	8.1	−8.1	–	8.1
1980	–	25.4	−25.4	–	25.4	–	8.2	−8.2	–	8.2
1981	–	28.6	−28.6	–	28.6	–	8.0	−8.0	–	8.0
1982	–	32.4	−32.4	–	32.4	–	8.7	−8.7	–	8.7
1983	–	35.6	−35.6	–	35.6	–	8.8	−8.8	–	8.8
1984	–	38.9	−38.9	–	38.9	–	8.7	−8.7	–	8.7
1985	–	42.0	−42.0	–	42.0	–	8.8	−8.8	–	8.8
1986	–	45.3	−45.3	–	45.3	–	9.0	−9.0	–	9.0
1987	–	47.6	−47.6	–	47.6	–	8.7	−8.7	–	8.7
1988	–	49.7	−49.7	–	49.7	–	8.3	−8.3	–	8.3

Numbers may not add due to rounding.

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts*, annual, cat. 13-214.

5. Notices of Ways and Means Motions and Supplementary Information

Notice of Ways and Means Motion to Amend the Income Tax Act

Notice of Ways and Means Motion to Amend the Income Tax Act

That it is expedient to amend the *Income Tax Act* to provide among other things:

Cultural Property

(1) That the value of certified cultural property donated after February 20, 1990 to a designated Canadian institution or public authority be determined by the Canadian Cultural Property Export Review Board for the purposes of determining the amount of any tax credit or deduction available under the Act to the donor in respect of the donation.

Mutual Fund Trusts and Corporations

(2) That a trust or corporation not qualify for the purposes of the Act as a mutual fund trust or mutual fund corporation at any time after February 20, 1990 where it is reasonable to consider that the trust or corporation was established or maintained primarily for the benefit of non-resident persons, unless

(a) throughout the period from February 21, 1990 to that time, all or substantially all of the property of the trust or corporation consists of property other than real property situated in Canada, options in respect thereof and property referred to in subparagraphs 115(1)(b)(iii) to (ix) of the Act, or

(b) the trust or corporation has not issued a unit or share after February 20, 1990 to a person that, after reasonable inquiry, it had any reason to believe was a non-resident, other than a trust unit issued in satisfaction of that person's right to income under the trust, a share issued as a stock dividend or a trust unit or a share issued pursuant to an agreement in writing entered into before February 21, 1990.

Registered Education Savings Plans

(3) That

(a) the total contributions made after February 20, 1990 to registered education savings plans in respect of a beneficiary be limited to the lesser of $1,500 per year and the amount by which $31,500 exceeds the total contributions made to all such plans in respect of that beneficiary for all preceding years,

(b) a penalty be imposed on plans in respect of contributions in excess of the limit described in (a) equal to 1% per month on the excess amount,

(c) educational assistance payments from such plans entered into after February 20, 1990 may be made in a taxation year only to individuals who are full-time students enrolled in qualifying educational programs at designated educational institutions in the year,

(d) for the 1990 and subsequent taxation years, a plan that has been in existence for more than 21 years cease to be a registered plan,

(e) a promoter not be required to file a prospectus with a securities commission to obtain registration under the Act of such a plan where the promoter is otherwise exempted under applicable securities law, and

(f) contributions to a registered education savings plan be required to be held in trust by a corporation licensed or authorized under the laws of Canada or a province to carry on in Canada the business of offering to the public its services as trustee.

Child Tax Credit

(4) That the family income threshold used for the purposes of determining an individual's eligibility for prepayment of the refundable child tax credit in respect of three or more eligible children be increased for the 1990 and subsequent taxation years from 2/3 to the full amount of the family income threshold used for the purposes of determining the amount of the credit for the year.

Part VI Tax — Life Insurance

(5) That,

(a) after February 20, 1990, each corporation carrying on a life insurance business in Canada in a taxation year be subject to tax under Part VI of the Act in respect of the amount by which the corporation's taxable capital employed in Canada for the year (computed in accordance with Part I.3 of the Act without reference to paragraph 181.3(1)(a) thereof) exceeds its capital deduction under Part VI for the year,

(b) the tax so payable for a taxation year by each such corporation be creditable against its tax payable under Part I of the Act for the year or any of its three preceding or seven subsequent taxation years that is attributable to the period after February 20, 1990, and

(c) such tax be required to be paid by monthly instalments except that no such tax or instalment be required to be remitted by a corporation before July, 1990.

Foreign Property Limit

(6) That Part XI of the Act be amended to increase the maximum percentage of foreign property that may be held by pension and other deferred income plans, without incurring tax under that Part, to 12%, 14%, 16% and 18% for 1990, 1991, 1992 and 1993, respectively, and to 20% after 1993.

Dispositions by Non-Residents (7) That,

(a) in respect of a non-resident person's business income derived from the disposition after February 20, 1990 of real property situated in Canada, Canadian resource property, timber resource property or an option in respect of such property, the non-resident person be deemed to be carrying on business in Canada, and

(b) the certification and withholding procedures set out in subsections 116(5.2) and (5.3) of the Act apply to dispositions of such property after February 20, 1990 from which a non-resident person derived business income.

Notice of Ways and Means Motion to Amend the Cultural Property Export and Import Act

Notice of Ways and Means Motion to Amend the Cultural Property Export and Import Act

That it is expedient to amend the *Cultural Property Export and Import Act* to provide among other things that the provisions of the Act relating to donations of certified cultural property be amended to give effect to the changes proposed in the Notice of Ways and Means Motion to amend the *Income Tax Act* tabled in the House of Commons on February 20, 1990 in respect of such donations.

Supplementary Information

Supplementary Information

Tax Measures

The following supplementary notes set out six tax changes. Largely housekeeping in nature, they are aimed at protecting the revenue base of the federal government, improving the management of the income tax system, or increasing flexibility for taxpayers. The proposals have little or no impact on forecast revenues, although one measure (to relax the existing rules for prepayment of the child tax credit) will advance the cash outflow of about $30 million by one fiscal year.

Cultural Property

The Canadian Cultural Property Export Review Board is responsible, under the *Cultural Property Export and Import Act*, for certifying that an object is of outstanding significance and of such national importance that its loss to Canada would significantly diminish the national heritage. Where an object so certified is donated to certain designated Canadian institutions or public authorities, the donor is deemed not to have realized a taxable capital gain that might otherwise have arisen and is eligible for a tax credit or deduction based upon the fair market value of the object. As well, for these purposes, the amount of a gift taken into account in any particular year is not limited to 20 per cent of the donor's income, as are most other charitable donations.

In addition to determining whether an object is Canadian cultural property, the Board provides an estimate of the value of the object for income tax purposes. In view of the expertise of the Board and its impartiality in determining such valuations, a more formal legislative base is propcsed for the Board's role. The Board will be given the legislative responsibility for determining the fair market value of objects that it certifies to be Canadian cultural property. While this measure has no revenue implications, it will ensure a fair and streamlined administration of the rules governing gifts of certified Canadian cultural property. It is proposed that this measure be effective in respect of gifts made after February 20, 1990.

Dispositions of Real Property by Non-Residents

Traders in Real Estate

A non-resident carrying on business in Canada is subject to tax in Canada on profit from the business. Where the business involves the buying and selling of Canadian real estate, the non-resident would normally be regarded as carrying on business in Canada.

To make it clear that such transactions are subject to tax, it is proposed to amend the *Income Tax Act* to specifically provide that a non-resident trader in Canadian real estate is considered to be carrying on business in Canada. It is also proposed that the same rule apply in respect of non-resident traders in resource property.

These rules are to apply after February 20, 1990.

Investors in Mutual Funds

Non-residents who invest directly in Canadian real estate are subject to tax in Canada in respect of capital gains arising on the disposition of such property. If Canadian real estate is held in a mutual fund in which non-residents hold units or shares, however, special rules in the *Income Tax Act* permit capital gains of mutual fund corporations and trusts to be distributed to non-resident investors tax free. These special rules are appropriate where the capital gain arises on the disposition of property that, if the property were held directly by the non-resident, would not be subject to tax in Canada: for example, shares in widely held public corporations. The rules are not appropriate, however, where the gains arise on dispositions of Canadian real estate and other taxable Canadian property — such as shares of private corporations, units in certain partnerships and trusts — held by the mutual fund.

It is proposed to restrict the use of mutual fund trusts and corporations for the benefit of non-residents for the purposes of holding Canadian real estate and other taxable Canadian property. Effective February 20, 1990, a trust or corporation will not qualify as a mutual fund trust or corporation if it is established or maintained primarily for the benefit of non-residents. This rule will not apply where all or substantially all of the property owned by the mutual funds consists of property other than Canadian real property, options in respect thereof, and other taxable Canadian property referred to in paragraph 115(1)(b) of the *Income Tax Act*. Existing mutual fund trusts and corporations will not be affected by this rule unless new units or new shares are issued to non-residents after February 20, 1990.

Registered Education Savings Plans

Registered education savings plans were specifically recognized under the *Income Tax Act* in 1974. Under arrangements that were being marketed at that time, individuals contributed sums into trusts at regular intervals to generate income that would be used to finance the post-secondary education costs of the trust beneficiaries. Contributions to registered education savings plans are not deductible from the income of the contributor and may be returned to the contributor tax free. The income generated by the contributions is tax-sheltered until it is paid out to named beneficiaries, when it is taxed in the beneficiaries' hands.

Current rules set an administrative limit on total contributions that may be made to any single plan (approximately $32,000 in 1989), but no limit on the number of individuals who may hold plans for the same beneficiary. Further, a beneficiary is not required to attend school full time.

To ensure that the amount of tax-assisted savings available under a registered education savings plan bears a reasonable relationship to the costs of post-secondary education, it is proposed that total contributions to registered education savings plans be limited to $1,500 per beneficiary a year. The table below illustrates the annual payouts available in constant 1990 dollars from contributions of $1,500 a year over varying periods.

Annual Payouts for Four Years Resulting from Annual Contributions of $1,500 for Varying Contribution Periods

Contribution period	Annual payouts*
(years)	(dollars)
5	1950
10	4250
15	7000

* In 1990 dollars. Assumes rate of interest 3 1/2 percentage points above the inflation rate.

For existing registered education savings plans it is proposed that no further contributions may be made for a beneficiary if total contributions for that beneficiary exceed $31,500. This amount is the maximum that can be contributed to registered education savings plans for one beneficiary over the life of a plan ($1,500 per year for 21 years) and is in keeping with the current administrative limit. A penalty of 1 per cent a month will be imposed on the amount of any contributions made after February 20, 1990 in excess of these limits.

To ensure that these limits are effective, the *Income Tax Regulations* will be amended to require that an Information Return be filed by each promoter of a registered education savings plan, providing the name and social insurance number of each beneficiary, as well as the amount contributed in the year and the aggregate amount contributed for that beneficiary.

Changes to the rules governing registered education savings plans will also be made to ensure that they operate more effectively. For plans entered into after February 20, 1990, it is proposed that payments to beneficiaries may be made only if they are full-time students enrolled in qualifying educational programs at designated educational institutions, as defined for the purposes of the education tax credit. Each registered education savings plan will be limited to a 21-year life span. The requirement that a promoter file a prospectus will be modified to exempt promoters who are not otherwise required to file prospectuses under applicable securities law. Finally, as currently required by administrative practice, the rules will ensure that contributions to registered education savings plans are held by a licensed trustee.

These changes are designed to improve control over the tax assistance provided through the special treatment accorded to registered education savings plans. They will have no significant impact on federal revenues.

Child Tax Credit

The prepayment of the child tax credit is equal to two-thirds of the maximum credit and is paid in November to families with incomes up to two-thirds of the maximum credit threshold. No special provision is made for larger families with incomes above the prepayment income threshold, even though they may need it more. It is proposed that families with three or more children will now be entitled to the prepayment ($383 per child in 1990) provided their incomes do not exceed the maximum child tax credit threshold ($24,769 in 1990). For the current year, the proposal is summarized as follows:

Number of children	Payment per child	Current threshold	Proposed threshold
	(dollars)	(dollars)	(dollars)
1 or 2	383	16,513	16,513
3 or more	383	16,513	24,769

This measure will allow 70,000 additional families with a total of 236,000 children to receive the prepayment in 1990. It is expected that about 730,000 families will now qualify for the prepayment. This measure will shift $30 million forward from the 1991-92 fiscal year to the 1990-91 fiscal year.

Part VI Tax

A basic objective of income tax reform was to levy a fair level of income tax across competing financial institutions. Because some financial institutions would not pay tax until existing after-tax financing instruments matured, the current Part VI tax was imposed on large banks and trust companies. It is fully creditable against regular income tax. This tax effectively brought forward payments of tax to the early years of tax reform.

Some large life insurance companies have not yet begun to pay the level of income tax anticipated under tax reform. In order to ensure that insurance companies are treated in a manner consistent with the objectives of tax reform, the government proposes that the existing Part VI tax be extended to large life insurance companies carrying on business in Canada. The Part VI tax will now apply to large banks, trust companies and life insurance companies with Canadian financial capital in excess of $200 million.

The Part VI tax will apply to the financial capital of life insurance companies in a manner consistent with the application of the existing tax to banks and trust companies.

The extension of the Part VI tax to life insurers is to apply after February 20, 1990. For a taxation year commencing before that day, the amount of tax payable will be prorated according to the portion of the taxation year remaining after budget day. A similar proration will be used to determine the amount of Part I tax against which the Part VI tax may be credited.

The tax will be payable in monthly instalments based on a corporation's Part VI tax liability for the current year and immediately preceding year. Instalments for the first two months of a year may be based on the corporation's Part VI tax liability for the second preceding year. To compute a life insurance corporation's instalment liability, the tax payable under Part VI of the Act for taxation years beginning before February 21, 1990 will be deemed to be the amount that would have been payable if Part VI had applied to the corporation throughout that year. Payment of any balance of tax owing at the end of a year will be due two months after the end of the corporation's taxation year.

No payments of tax or instalments will be required before July, 1990, when amounts otherwise payable from February 21, 1990 to the end of June will become payable.

Foreign Property Limit for Pension Investments

Deferred income trusts and other similar registered retirement vehicles are subject to a special tax if the book value of their foreign property holdings exceeds 10 per cent of the book value of total assets. The tax is levied at a rate of 1 per cent a

month on foreign property holdings in excess of the allowable 10 per cent. The limit has constrained investment choice, and therefore the potential benefits associated with increased diversification.

Most industrialized countries, recognizing the advantages to pension beneficiaries and plan sponsors from increased diversification, have enhanced their pension plans' access to international investment opportunities. In keeping with these developments, the budget proposes a gradual increase in the foreign property limit for pension investments. Starting in 1990, the foreign property limit will be increased over five years by 2 percentage points a year to a new overall limit of 20 per cent. The change will have no impact on government revenues.

Le budget

Déposé à la Chambre des communes

par l'honorable Michael H. Wilson

Ministre des Finances

le 20 février 1990

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Table des matières

1. Le discours du budget 1
2. Évolution et perspectives économiques du Canada 21
3. Plan de contrôle des dépenses 63
4. Évolution et perspectives financières du Canada 93
5. Avis de motion des voies et moyens et renseignements supplémentaires ... 169

1. Le discours du budget

Depuis 1984, ce gouvernement suit un programme cohérent et complet qui devrait permettre aux Canadiens de bénéficier d'une qualité de vie et d'une hausse de niveau de vie sans équivalent dans le monde.

L'un des pivots de ce programme a été la reprise en main des finances de la nation.

Nous avons accordé à cet objectif une importance tout à fait prioritaire. En effet, son atteinte nous assurera d'une plus grande marge de manoeuvre et d'une plus grande liberté d'action pour faire face aux priorités de notre gouvernement et des Canadiens.

L'an dernier, j'ai exposé un plan de réduction du déficit sur cinq ans afin d'atteindre cet objectif. Ce plan constituait, et continue de représenter, la voie à suivre.

À $30.5 milliards, le déficit du présent exercice est conforme aux prévisions. Cependant, les progrès futurs sont compromis par des tensions inflationnistes bien ancrées dans l'économie.

Je demande aujourd'hui aux Canadiens de nous appuyer en participant à un large programme qui renforcera nos efforts de compression des dépenses publiques. Ce programme nous permettra de maintenir le cap sur la réalisation des objectifs que j'ai exposés dans mon dernier budget:

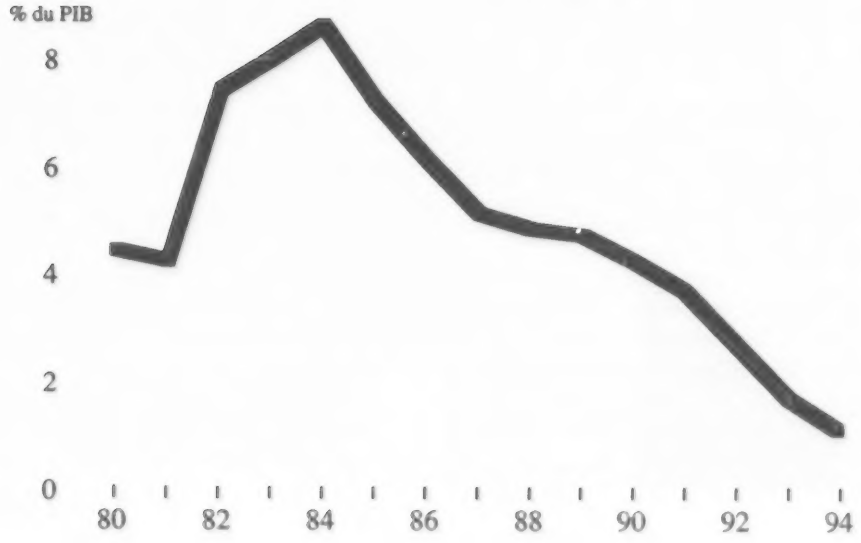
- Nous ramènerons le déficit à $28.5 milliards l'an prochain.
- Nous le diminuerons de moitié pour l'abaisser à $14 milliards au cours des trois années suivantes.
- Nous le réduirons encore afin de le ramener à $10 milliards l'année suivante.

Cela signifie que, dans cinq ans, le gouvernement commencera à rembourser ses obligations et bons du Trésor. Le pays sera nettement engagé sur le chemin d'une diminution appréciable de la dette publique.

J'ai indiqué l'an dernier que, pour chaque dollar de recettes perçues par le gouvernement, les frais d'intérêt sur notre dette représentaient 35 cents, et étaient en augmentation. Il s'agit là de fonds que nous ne pouvons utiliser maintenant pour réduire les impôts ou satisfaire des priorités comme la protection de l'environnement, la recherche-développement et la formation professionnelle. Nous devons payer ces frais d'intérêt. Dans ce budget, j'indiquerai comment, au cours des cinq prochaines années, nous pourrons ramener ces 35 cents à 26 cents – et poursuivre cette baisse.

La diminution des paiements d'intérêt en proportion de nos recettes accroîtra notre capacité de répondre aux aspirations des Canadiens.

Réduction du déficit



Voilà une importante raison de réduire notre déficit. Il existe plusieurs autres raisons, non moins importantes.

Chaque dollar de déficit supplémentaire aujourd'hui alourdit la dette imposée aux générations futures. Nous avons une responsabilité envers nos enfants et nos petits-enfants: celle de bâtir pour eux, et non d'emprunter sur leur dos.

La réduction du déficit fédéral contribuera à atténuer les tensions inflationnistes. Cela facilitera la baisse des taux d'intérêt.

La réduction du déficit fédéral rendra le Canada moins dépendant des sources de financement étrangères. Elle renforcera notre indépendance nationale.

Voilà autant de raisons convaincantes pour nous en tenir au programme mis en oeuvre en 1984.

Bien des progrès ont été accomplis depuis cette date. Nous avons sensiblement réduit le poids de l'administration publique. Les dépenses consacrées à l'ensemble des programmes et services fédéraux ont progressé beaucoup moins vite que l'économie, et même plus lentement que l'inflation.

Nous avons réduit les effectifs de la fonction publique de 12,000. La fonction publique est maintenant revenue à sa taille de 1973, bien que la population du Canada ait augmenté d'environ un cinquième. Dans l'ensemble, les dépenses de fonctionnement de l'État sont maintenant moins élevées qu'elles l'étaient en 1984.

Lorsque nous sommes entrés en fonction, le gouvernement fédéral dépensait $16 milliards de plus pour ses programmes – c'est-à-dire, toutes les dépenses

moins les frais d'intérêt – qu'il ne percevait de recettes. Aujourd'hui, nos dépenses de programmes sont inférieures de $9 milliards à nos recettes. Nous avons transformé un déficit de fonctionnement en excédent – réussissant un redressement de $25 milliards en cinq ans seulement. De plus, 70 pour cent de ces progrès sont imputables non à l'augmentation des recettes, mais à la compression des dépenses. Ces progrès ont été enregistrés au prix d'une réduction des dépenses de programmes en proportion de l'économie, qui sont revenues à leur plus faible niveau en près de 20 ans.

Les Canadiens savent que ces progrès n'ont pas été sans peine. Ils ont ressenti les effets des mesures rigoureuses mais nécessaires qu'il fallait prendre pour protéger et renforcer l'avenir du Canada. Nos décisions se sont traduites par une adaptation difficile pour bien des Canadiens, mais les résultats économiques en valaient la peine. L'économie a enregistré une expansion pendant sept années consécutives. L'emploi a fortement progressé. Les revenus après impôt ont augmenté. Les possibilités économiques ont été élargies. La pauvreté a été combattue par le meilleur instrument de politique sociale qu'on puisse imaginer: des emplois plus nombreux.

Les mesures proposées dans ce budget nous permettront de poursuivre nos progrès au cours des prochaines années en nous attaquant de front au double problème des déficits élevés et d'une inflation rapide.

Je propose un programme de contrôle des dépenses sur deux ans qui s'appliquera à tous les secteurs de dépenses fédérales à l'exception des programmes de soutien du revenu des personnes âgées, des familles et des anciens combattants, de l'assurance-chômage, ainsi que du programme de péréquation et des versements du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces à revenus plus faibles.

La croissance des dépenses consacrées à un certain nombre de programmes sera limitée à cinq pour cent au cours des deux prochains exercices. D'autres programmes seront gelés à leurs niveaux actuels. Certains programmes seront réduits ou éliminés. Un contrôle encore plus rigoureux sera exercé sur les activités gouvernementales.

Ce budget ne comporte aucun impôt nouveau.

Le programme de contrôle des dépenses, combiné aux mesures de restriction annoncées en décembre, permettra d'économiser $3 milliards au cours de la première année et près de $4 milliards l'année suivante. Au cours des cinq prochaines années, les économies s'élèveront à plus de $19 milliards au total. Notre excédent de fonctionnement passera de $9 milliards à l'heure actuelle à $31 milliards en 1994-95.

La mise en oeuvre de ce plan de contrôle des dépenses exigera de la patience et de la compréhension de la part des Canadiens.

Dans mon budget de 1989, j'avais souligné l'importance de la lutte contre les tensions inflationnistes qui s'affirmaient dans la plupart des régions. Ce n'est qu'en freinant la demande et en atténuant ces tensions que nous pourrons rétablir un profil de croissance non inflationniste qui soit soutenable.

L'économie est en période de croissance ralentie. Il n'y a pas lieu de s'en étonner ni d'essayer de l'éviter.

L'année ne sera pas rose. Pourtant, en traversant l'année 1990, nous ne devrons pas oublier les enseignements du début des années 80, quand l'inflation était galopante. Évitons à tout prix de revivre le désespoir, la perte de confiance et les difficultés personnelles entraînés par les taux d'intérêt de 20 pour cent et plus que nous avait valu une inflation effrénée.

Rappelons-nous plutôt les raisons pour lesquelles nous devons résoudre dès maintenant les problèmes de l'inflation et du déficit. Cela nous permettra d'établir un avenir de sécurité et de prospérité sur des bases solides:

- un gouvernement ayant la capacité financière d'agir afin de maintenir les services importants et de relever les défis nouveaux;
- une économie dynamique assurant la hausse du niveau de vie et de meilleures possibilités d'existence épanouie et satisfaisante;
- un pays confiant, économiquement indépendant, qui soit compétitif à l'étranger et maître de son destin chez lui.

Tel est l'avenir que nous forgeons depuis 1984.

Pour y parvenir, nous devons poursuivre des politiques clairement marquées du sens de la responsabilité financière et économique qui permettront de réduire l'inflation et d'instaurer des conditions plus favorables à une baisse des taux d'intérêt; des politiques qui renforceront la capacité de notre nation de tenir sa place dans le monde et de la garder chez elle.

Notre gouvernement continuera, non pas de prendre des mesures faciles ou populaires, mais de suivre la politique qui est la meilleure pour le pays.

Préparer maintenant un avenir meilleur

Afin d'assurer la solidité de notre assise économique future, nous continuerons dans la voie tracée par le programme d'action global que nous avions exposé en novembre 1984.

Ce programme comportait deux grands axes: remettre de l'ordre dans les finances publiques; promouvoir un secteur privé dynamique, innovateur et compétitif.

Nos décisions ont placé les Canadiens devant un défi et les ont incités à changer leurs habitudes.

Toutefois, il ne faut pas s'illusionner sur la cause réelle du besoin de changement. Ce n'est pas le gouvernement, mais un monde en évolution rapide et de plus en plus concurrentiel, où l'on ne fait de cadeau à personne.

Le rythme de l'évolution économique internationale s'est accéléré au cours des 10 dernières années, alors que nos partenaires commerciaux étaient de plus en plus nombreux à mettre en oeuvre d'importantes réformes économiques. L'adaptation que nous avons réalisée, tout comme ailleurs, s'est étalée sur plusieurs années. Par contre, les changements qui se produisent actuellement en Europe de l'Est sont plutôt des bouleversements de par leur rapidité et leur ampleur.

La fructueuse combinaison de la liberté politique et de l'indépendance économique permettra de libérer l'énergie créatrice de l'initiative individuelle et de faire participer un nombre croissant de pays au grand courant concurrentiel de l'économie mondiale. Au niveau tant individuel que national, nous devons nous préparer à ces situations et exploiter les possibilités qu'elles offrent.

Expansion de notre potentiel économique

Dans ce monde en transformation, le Canada a besoin d'une économie souple et dynamique, qui réagisse avec efficacité et rapidité aux possibilités et aux défis nouveaux, d'une économie plus ouverte et davantage axée sur le marché, qui tire le meilleur parti de nos capacités concurrentielles.

Notre programme économique, tendu vers cet objectif, a déjà produit de nombreuses initiatives destinées à renforcer la structure fondamentale de l'économie et à instaurer un cadre permettant à notre économie et aux Canadiens de mieux s'adapter au changement. Ces réformes structurelles accroîtront notre compétitivité de même que notre potentiel d'expansion et de création d'emplois. Elles encouragent l'initiative privée, éliminent les obstacles à la croissance économique, assurent l'accès aux débouchés, stimulent l'investissement et améliorent l'efficience. Elles contribuent toutes à un Canada plus productif et plus prospère.

L'Accord de libre-échange canado-américain nous ouvre des possibilités nouvelles sur le vaste marché des États-Unis. À elle seule, cette initiative se traduira par une augmentation permanente de 3.5 pour cent de notre production économique. Toutes les régions en bénéficieront.

L'abandon du Programme énergétique national et la déréglementation des secteurs de l'énergie et du transport ont réduit les ingérences gouvernementales dans ces domaines clés de l'économie.

La réforme du régime d'impôt sur le revenu a permis d'abaisser les taux d'imposition et d'éliminer des échappatoires et des concessions fiscales. Elle a accru la production économique en renforçant les incitations au travail, à l'épargne et à l'investissement.

La nouvelle Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre se traduira par une amélioration des aptitudes et de la souplesse de la population active. Une meilleure formation se traduit par de meilleurs emplois pour les travailleurs canadiens. Elle les aide à s'adapter aux technologies nouvelles et au changement.

La privatisation et les sociétés d'État

Notre programme de privatisation et d'amélioration de la gestion des sociétés d'État contribue tout à la fois au renforcement de l'efficience économique et à la réduction du déficit. Depuis 1984, le gouvernement a vendu ou réduit sa participation dans 18 sociétés d'État. Huit autres ont été dissoutes. Les effectifs des sociétés d'État ont été réduits de 75,000 personnes, tant au moyen de la privatisation que grâce à une rationalisation et à l'élimination du gaspillage et des sources d'inefficacité.

La situation financière de plusieurs sociétés d'État s'est nettement améliorée. Postes Canada, à partir d'un déficit de $400 millions, est arrivée à enregistrer un profit, et continue à améliorer son service. Le Canadien National a ramené son endettement à long terme de $3.5 milliards en 1986 à moins de $2 milliards en 1989. Afin d'assurer un meilleur rendement des investissements publics et de contribuer à la réduction du déficit, les sociétés d'État qui sont rentables devront verser des dividendes accrus à leur actionnaire, le gouvernement.

Nous continuerons de privatiser des sociétés d'État et de nous départir de nos investissements lorsqu'une participation de l'État au capital de ces entités n'est plus nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique publique.

En 1984, Petro-Canada a été mandatée à titre de société commerciale opérant au sein d'un secteur privé concurrentiel. Les projets d'expansion de la société sont tributaires de son accès à une gamme complète de possibilités de financement qui sont à la portée des sociétés à capital ouvert du secteur privé.

À la suite de consultations avec la haute direction de Petro-Canada, le gouvernement a décidé qu'il est opportun d'offrir au grand public une participation directe à la société. Le ministre d'État à la Privatisation fournira de plus amples détails sous peu et le projet de loi sera présenté plus tard cette année. Le gouvernement est confiant qu'une société Petro-Canada privatisée, sous contrôle canadien, jouera un rôle de plus en plus important dans le secteur énergétique canadien.

Nous nous proposons de vendre les actions de l'État dans Télésat Canada, dont la réussite commerciale dans les communications par satellite est désormais assurée. Cette vente contribuera à favoriser l'innovation dans un secteur de pointe de l'économie canadienne.

Nous entreprenons également de dissoudre un certain nombre de sociétés d'État et d'autres organismes, dont les fonctions peuvent être assumées efficacement par d'autres entités.

Réforme de la taxe de vente

Le remplacement de l'actuelle taxe sur les ventes des fabricants par la taxe sur les produits et services est un élément clé de notre programme économique. Il renforcera la compétitivité économique, contribuera à la réduction du déficit et permettra d'instaurer un régime de taxe de vente plus équitable.

Il est difficile de remplacer une taxe dissimulée par une taxe qui sera visible et générale. Il s'agit d'une mesure impopulaire, mais pourtant nécessaire.

La taxe actuelle détruit les emplois au Canada. Elle rend nos exportations moins compétitives et avantage les importations par rapport aux produits fabriqués au Canada. Elle coûte chaque année $9 milliards au Canada, sous forme de manque à produire. La TPS, en éliminant ces effets négatifs, ouvrira de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi. Ces retombées se feront sentir dans toutes les régions du Canada.

La structure actuelle de la taxe fédérale de vente encourage l'évitement fiscal. En remplaçant cette taxe peu fiable, la TPS contribuera à notre programme de réduction du déficit.

Le crédit remboursable de TPS rendra le régime fiscal plus équitable. Les familles dont le revenu ne dépasse pas $30,000 verront leur situation améliorée par rapport au système actuel. Les trois quarts des foyers ayant pour chef de famille une personne âgée ou un parent célibataire disposeront d'un revenu après impôt plus élevé sous le régime de la TPS.

Sensible aux préoccupations exprimées par les petites entreprises, le gouvernement continue de collaborer avec les provinces à la recherche des façons de réduire au minimum le fardeau entraîné par l'observation de la taxe.

Réalisation du potentiel

Considérées dans leur ensemble, ces réformes accroîtront sensiblement la capacité de production de biens et de services de l'économie canadienne. Elles portent le potentiel de croissance soutenable de 2 3/4 pour cent par année en moyenne à plus de 3 1/4 pour cent. Cette croissance accrue se traduira par des emplois plus nombreux et un niveau de vie plus élevé pour les Canadiens. Sur une période de cinq ans, elle équivaudra à un gain d'environ $2,500 pour un ménage de quatre personnes.

Le défi à relever consiste à atteindre ce potentiel de croissance plus élevé de manière à pouvoir en bénéficier. Le bilan des progrès accomplis depuis 1984 prouve que les Canadiens ont bien réagi au défi du changement et de l'adaptation. Nos réalisations le prouvent en matière de croissance et de création d'emplois. Les Canadiens qui ont un emploi sont environ 1.6 million de plus aujourd'hui qu'en 1984. Le revenu moyen après impôt a enregistré une hausse régulière, non seulement en termes nominaux mais aussi en termes réels. Cela signifie qu'aujourd'hui, 750,000 Canadiens de moins sont exposés à la pauvreté.

Pour sortir du cercle vicieux des déficits

Pour réaliser ce potentiel de croissance économique et de création d'emplois plus rapides, nous devons nous appuyer sur les progrès durement gagnés que nous avons réalisés sur le plan budgétaire.

Permettez-moi d'exposer clairement la nature du problème auquel nous sommes confrontés et les raisons pour lesquelles il ne peut être réglé qu'au prix d'efforts patients et constants, année après année.

En fait, nous avons eu non pas un déficit, mais deux, à combattre.

En 1984, le gouvernement fédéral vivait considérablement au-dessus de ses moyens. Il devait emprunter $16 milliards uniquement pour combler la différence entre les dépenses de programmes et de services, et les recettes qu'il percevait. C'était là le premier déficit – le déficit de fonctionnement.

Simultanément, un endettement massif de $200 milliards entraînait des frais d'intérêt dépassant les $22 milliards par an. Chaque cent d'intérêt était payé au moyen d'emprunts supplémentaires. C'était là le deuxième déficit.

Avant même de commencer à nous attaquer au second problème, nous devions éliminer le déficit de fonctionnement dû à l'excédent des dépenses de programmes sur les recettes.

Réduction des dépenses fédérales

Dans le cadre d'un programme à long terme visant à rétablir progressivement l'équilibre des finances nationales, nous avons immédiatement engagé un effort général et soutenu de compression des dépenses.

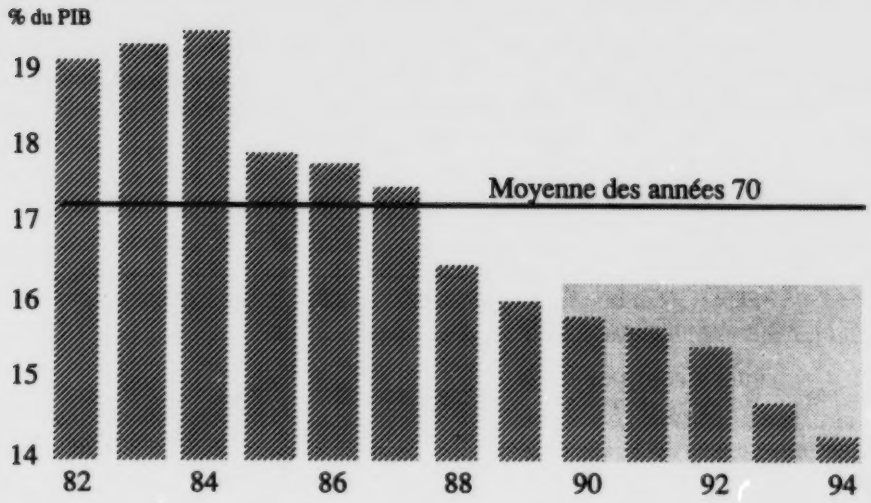
Nous nous sommes attaqués en priorité aux coûts d'opération de l'État – c'est-à-dire, les coûts de fonctionnement du gouvernement. En 1984, ces coûts s'élevaient à $17.4 milliards. Nous les avons ramenés à $16.8 milliards, malgré une charge de travail accrue.

En décembre, le président du Conseil du Trésor a annoncé de nouvelles mesures visant à éliminer le gaspillage, à rendre les activités plus efficaces et à économiser $1.4 milliard au cours des trois prochaines années. Nous avons gelé les travaux de construction du gouvernement fédéral à Ottawa et limité les voyages des parlementaires et des fonctionnaires. Nous fermons certains restaurants parlementaires, vendons deux avions à réaction du gouvernement et fusionnons ou éliminons certains organismes fédéraux.

Nous sommes en train d'éliminer le gaspillage. La productivité s'est améliorée; elle se trouvera encore renforcée par les mesures proposées dans ce budget. Nous continuerons à chercher les façons d'éliminer le gaspillage et le manque d'efficacité au cours des mois et des années à venir.

Nous avons aussi supprimé les programmes qui avaient fait leur temps et réorganisé ou réduit d'autres activités. Nous avons éliminé les subventions énergétiques, fermé des usines d'eau lourde, réduit la subvention à VIA Rail et aboli le Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada. Grâce à une discipline rigoureuse et à une bonne gestion, les dépenses de programmes, qui représentaient 19.5 pour cent de l'économie en 1984, ont été ramenées à 16 pour cent cette année. Cela équivaut à une réduction de $22 milliards des dépenses.

Contrôle des dépenses



Cependant, le problème auquel nous faisions face en 1984 ne se limitait pas à un excédent des dépenses. Les recettes fédérales étaient en diminution, par rapport au revenu national, depuis le milieu des années 70. Cela était dû à plusieurs raisons, notamment la multiplication des concessions fiscales et les lacunes de la taxe fédérale de vente. Nous avons mis fin à ces concessions, éliminé les échappatoires et accru les recettes. Les recettes, par rapport au revenu national, sont maintenant revenues au niveau moyen des années 70.

En 1987-88, nous avons franchi notre première grande étape dans la lutte contre le déficit en transformant notre déficit de fonctionnement en excédent; celui-ci est maintenant de $9 milliards. Ce progrès est considérable, car il s'agit d'une modification fondamentale de l'équilibre structurel des dépenses et des recettes publiques.

Pour résoudre le problème de la dette

Comme nous enregistrons maintenant un excédent de fonctionnement, le déficit total est inférieur aux emprunts nécessaires au paiement des intérêts de la dette publique. Les causes de cette augmentation rapide des frais d'intérêt méritent d'être mieux comprises.

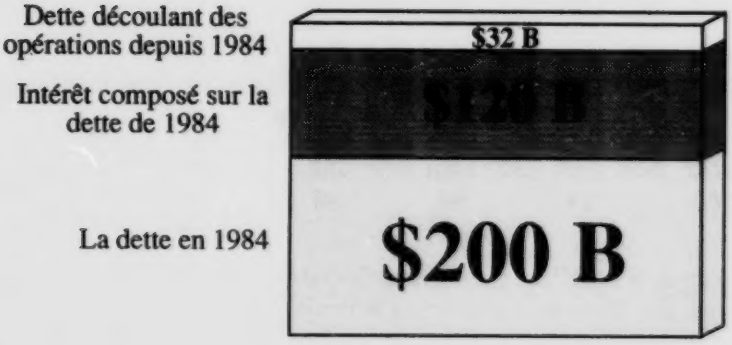
Rien de mieux que les intérêts composés – l'intérêt payé sur l'intérêt – quand vous avez de l'argent en banque. Les fonds placés à un taux composé de 10 pour cent sont doublés en sept ans environ. Ils quadruplent au bout d'environ 14 ans et atteignent près de huit fois leur montant initial en 21 ans.

Le même phénomène se produit, mais dans l'autre sens, quand vous devez emprunter pour payer les intérêts d'une dette. Dans le laps de temps nécessaire à

un nouveau-né pour atteindre 21 ans, une dette nationale de $200 milliards, à un taux composé de 10 pour cent, s'élèverait à près de $1.5 trillion, uniquement par le jeu des intérêts.

Bien que nous ayons ramené le taux de croissance annuel de la dette de 24 pour cent à moins de 10 pour cent depuis 1984, elle continue d'augmenter plus vite que l'économie – plus vite que nos capacités financières.

Cercle vicieux de la dette



Notre dette publique est passée de $200 milliards à $350 milliards en cinq ans. Sur cette augmentation, $120 milliards – c'est-à-dire plus des 80 pour cent – sont représentés par les intérêts composés sur les $200 milliards de départ. Cela démontre bien pourquoi il est si important de sortir du cercle vicieux des emprunts contractés afin de payer l'intérêt de la dette existante. Cela nous aide aussi à comprendre pourquoi le déficit est encore à $30 milliards, malgré les compressions des dépenses et l'augmentation des recettes fiscales depuis cinq ans.

Rien que cette année, les paiements d'intérêt nous coûteront près de $40 milliards – soit $1,500 par Canadien. C'est 10 fois plus qu'il y a 15 ans.

Une dette publique qui augmente plus vite que le revenu national ne fait pas que s'accroître. Elle absorbe une proportion croissante des fonds dont nous avons besoin pour maintenir les programmes en vigueur, faire face aux priorités nouvelles et éviter les hausses d'impôt. En fin de compte, elle réduit le patrimoine d'espoir et de possibilités que nous devrions transmettre à nos enfants. Nous risquons plutôt de leur léguer une dette écrasante.

Les enfants d'aujourd'hui et de demain n'ont pas voix au chapitre. Ce n'est pas le cas pour nous, qui devons éviter que leur avenir soit assombri par l'amoncellement de la dette.

Les mesures de contrôle des dépenses proposées dans ce budget assureront la croissance constante de notre excédent de fonctionnement. Cela est indispensable.

Cependant, nous devons également réduire le fardeau imposé par des frais d'intérêt en augmentation rapide. Or, pour y parvenir, nous devons continuer de nous attaquer résolument à la principale menace qui compromet la poursuite du progrès économique et budgétaire: une inflation élevée.

Défis économiques et financiers actuels

Après sept années de croissance rapide, l'économie a dépassé sa capacité de production. L'inflation s'en est trouvée alimentée. Le ralentissement actuel de l'économie contribue à réduire les contraintes, mais les tensions inflationnistes sous-jacentes demeurent trop fortes. Nous devons absolument réduire l'inflation le plus vite possible. C'est la seule manière de faire baisser les taux d'intérêt, de façon à ramener l'économie sur la voie d'une croissance durable et à continuer à résorber le déficit.

Les perspectives de réduction de l'inflation et des taux d'intérêt dépendent du contrôle exercé sur les coûts. Si nous en demandons plus à l'économie que ce qu'elle peut produire, notre problème d'inflation ne fera qu'empirer et l'économie en souffrira. Une évolution modérée des salaires et des prix accélérera le processus de réduction de l'inflation.

Les hausses de traitements dans l'administration fédérale sont inférieures au taux d'inflation et au rythme d'augmentation des salaires dans le secteur privé depuis 1984. Le gouvernement réitère aujourd'hui sa volonté de restreindre les hausses salariales. J'ai demandé à mes homologues des provinces d'adopter la même politique.

Il s'agira d'une année éprouvante pour l'économie canadienne. L'actualité économique ne sera guère encourageante au cours des prochains mois. La croissance sera lente. L'emploi devrait continuer de progresser, mais moins rapidement que la population active, de sorte que le taux de chômage augmentera.

Dans ce contexte, nous pouvons nous attendre à une montée des revendications en quête de remèdes rapides, mais en particulier d'une forte réduction des taux d'intérêt. La frustration que la population ressent devant la persistance des taux d'intérêt élevés est compréhensible. Je la partage. Cependant, l'expérience nous a bien montré la futilité et les dangers des efforts déployés pour résoudre les problèmes économiques et financiers lorsqu'on s'attaque aux symptômes plutôt qu'aux causes du mal. L'expérience justifie également la poursuite d'une politique monétaire ferme, axée sur la lutte contre l'inflation, que la Banque du Canada applique.

Je tiens à souligner ce point: les taux d'intérêt élevés ne sont qu'un symptôme d'un mal dont l'inflation est la cause. Une politique monétaire ferme contribue à freiner la demande qui impose des contraintes de capacité à l'économie et crée des tensions inflationnistes. Une telle politique attaque le problème à la racine. Tout assouplissement prématuré de la politique de crédit entraînerait une augmentation des emprunts et de la demande. Le problème inflationniste s'en trouverait aggravé et conduirait à des taux d'intérêt encore plus élevés par la suite.

Les mesures proposées dans ce budget compléteront la politique monétaire dans la réduction des tensions inflationnistes. Elles nous aideront à profiter d'une inflation plus faible, de taux d'intérêt réduits et de déficits en baisse. En se renforçant mutuellement, elles permettront de revenir sans heurts à une croissance et à une création d'emplois vigoureuses et soutenues. Elles nous permettront de réaliser la production économique accrue que nos réformes structurelles ont rendue possible.

Renforcement du contrôle des dépenses

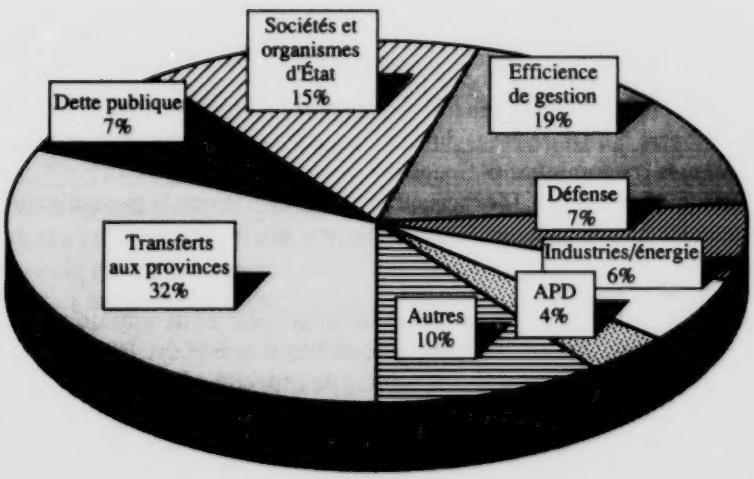
Les mesures de contrôle des dépenses présentées dans ce budget sont dures. Elles traduisent le fait que, après plusieurs années de restriction, on ne peut réduire les dépenses sans douleur. L'idée selon laquelle les dépenses pourraient être sensiblement réduites sans que cela ait un effet réel hors du secteur public ne tient tout simplement pas compte de la façon dont, en pratique, l'État dépense l'argent du contribuable.

Plan de contrôle des dépenses

Notre plan de contrôle des dépenses sur deux ans aura une influence marquée sur les dépenses de programmes. Tous les secteurs de dépenses de programmes ont été examinés, et les mesures proposées touchent un large éventail de programmes. En élaborant ces mesures, nous avons tenu compte de la situation financière des citoyens canadiens ainsi que des administrations publiques.

$3 milliards épargnés

1990-91



- Le Plan ne touche pas les principaux transferts aux particuliers, c'est-à-dire les prestations aux personnes âgées, les allocations familiales, les pensions et allocations d'anciens combattants et les prestations d'assurance-chômage. Il ne s'applique pas non plus au programme de péréquation, ni aux transferts du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces qui bénéficient de la péréquation.

- Nous avons limité la croissance d'un certain nombre de programmes à 5 pour cent par année pour les deux prochains exercices. Cette mesure touche les paiements du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces qui sont en meilleure posture financière, soit l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta, ainsi que certaines dépenses consacrées aux sciences et à la technologie, et aux programmes des Indiens et des Inuit. Dans le budget de 1989, les dépenses prévues pour la défense et l'aide à l'étranger étaient sensiblement réduites. Étant donné la situation financière actuelle, leur croissance sera limitée à 5 pour cent par rapport à cette base réduite.

- Un certain nombre de programmes resteront gelés à leurs niveaux de 1989-90 pendant les deux prochains exercices. Les transferts totaux par habitant versés aux provinces dans le cadre du Financement des programmes établis demeureront constants. Ils continueront pourtant d'augmenter, parallèlement à la population des provinces.

- Nous avons réduit ou éliminé un certain nombre de programmes. Compte tenu des aspects économiques du projet et de la situation financière actuelle, le gouvernement ne donnera pas suite à son offre d'aide aux travaux de construction du projet OSLO, d'exploitation de sables bitumineux. Le Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada prend fin à minuit le 19 février. Le gouvernement ne donnera pas suite au projet de brise-glace Polar 8 en raison des augmentations importantes des devis, des délais qui ont contribué à ces augmentations et de l'évolution de la conjoncture internationale.

- L'aide aux entreprises s'inspirera davantage des principes de l'entreprise privée. À quelques exceptions près, les subventions seront éliminées et l'aide financière sera remboursable selon des modalités plus rigoureuses. Il sera ainsi clair que nous privilégions l'investissement dans le développement économique plutôt que les subventions au secteur privé.

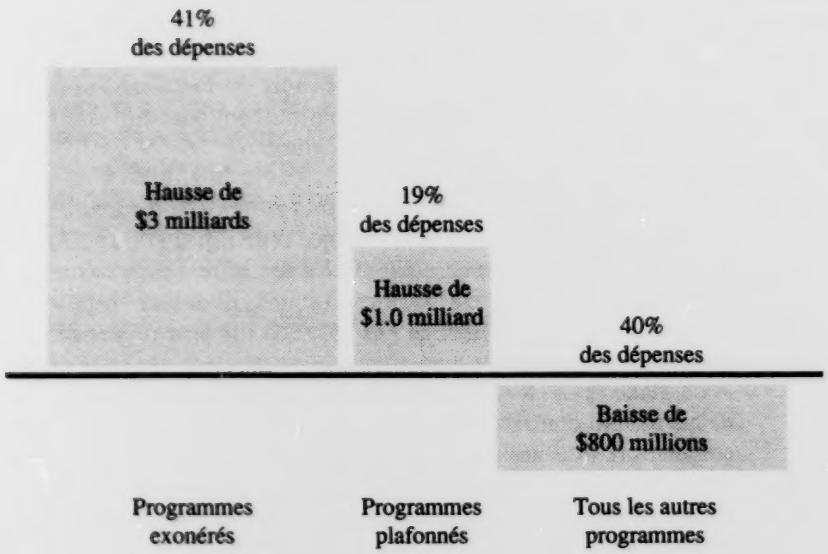
- Nous mettons en place toute une gamme d'autres mesures qui rendront les activités gouvernementales plus efficaces et moins coûteuses. Mentionnons notamment la privatisation et les mesures touchant les sociétés d'État, que j'ai déjà abordées. Le plafonnement à 2 pour cent de l'augmentation annuelle des budgets de fonctionnement et d'entretien des ministères, qui est en vigueur depuis 1986-87, sera maintenu jusqu'en 1994-95.

Toutes ces mesures montrent bien que le gouvernement fédéral se serre la ceinture; nous avons réduit nos propres coûts et continuerons de le faire.

Les dépenses totales consacrées aux programmes autres que ceux qui ne sont pas touchés par le plan de contrôle ou dont la croissance est limitée descendront, au cours de la prochaine année, à un niveau inférieur de $800 millions à celui de l'exercice en cours. L'ensemble des dépenses de programmes fédérales augmentera de 3 pour cent l'an prochain, soit nettement moins vite que l'inflation. Les droits au titre des principaux programmes de transferts fédéraux-provinciaux devraient croître à peu près au même rythme que les dépenses de programmes fédérales au cours du prochain exercice. Leur augmentation moyenne sera d'environ 2.3 pour cent dans le cas de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique de 4 pour cent pour les provinces de l'Atlantique. Les provinces à revenus plus faibles continueront de bénéficier d'un soutien fédéral proportionnellement plus important que celles à revenus élevés.

Plan de contrôle des dépenses

1990-91



Le déficit est un problème national. Il exige une solution nationale. Si nous voulons redresser les finances de la nation, les provinces doivent faire leur part, de la même façon qu'elles bénéficieront d'une diminution de l'inflation, d'une réduction des taux d'intérêt et d'une croissance économique soutenue.

Poursuite du redressement financier

Ces mesures, conjuguées aux restrictions de dépenses des années précédentes, ont permis de replacer le déficit sur une courbe décroissante sans augmentation d'impôt dans ce budget. Avec le Plan de contrôle des dépenses présenté ici, nous

agissons dès maintenant de façon que la situation financière du gouvernement fédéral au cours des années 90 lui permette de maintenir les programmes prioritaires auxquels les Canadiens sont attachés.

J'ai déclaré à maintes occasions que notre génération ferait preuve d'irresponsabilité si elle optait pour la facilité, en transmettant le déficit actuel à nos enfants. Il serait tout aussi irresponsable de leur laisser en héritage un environnement dégradé.

Au Canada comme à l'étranger, nous constatons une profonde transformation des attitudes et des opinions en matière d'environnement. Mon collègue, le ministre de l'Environnement, a engagé un dialogue exhaustif avec les Canadiens au sujet des mesures qu'il convient de prendre pour s'attaquer aux difficiles problèmes posés par la pollution de nos terres, de notre atmosphère et de nos eaux, ainsi que pour protéger nos ressources écologiques. Un peu plus tard au cours de cette année, il présentera au Parlement un programme d'action en matière d'environnement, afin d'assurer un développement durable au Canada.

Les Canadiens veulent qu'on agisse pour protéger leur environnement. Ce programme comportera des mesures globales et importantes et exposera les engagements du gouvernement. Ce programme tiendra compte du sens des responsabilités financières.

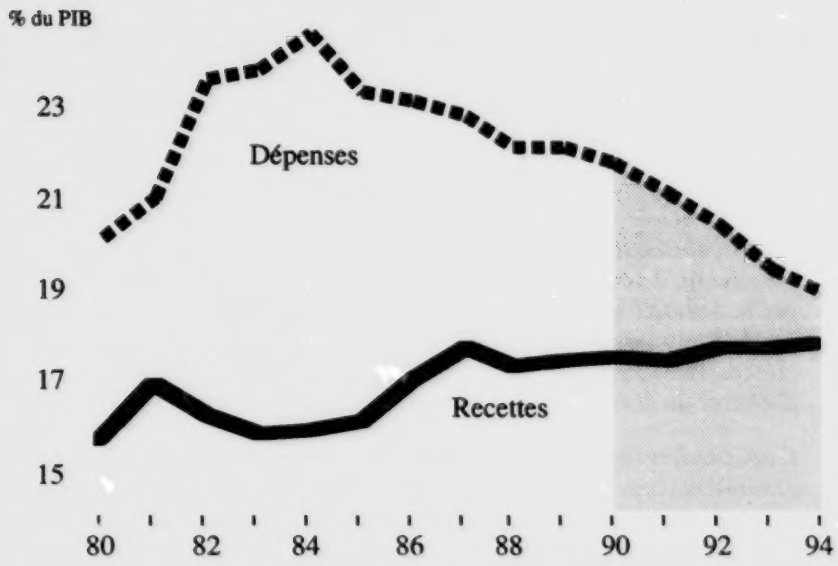
Effets des mesures budgétaires

Les mesures énergiques présentées dans ce budget nous ramèneront sur la trajectoire financière tracée dans le budget d'avril 1989. Nous ramenerons le déficit à $28.5 milliards en 1990-91. Ce chiffre tient compte des coûts transitoires de la réforme de la taxe de vente, notamment du versement anticipé du crédit de taxe sur les produits et services, de la subvention ponctuelle aux petites entreprises et du remboursement de la taxe fédérale de vente sur les stocks.

Les mesures présentées dans ce budget permettront de réduire le déficit de plus de moitié, en le ramenant à $14 milliards d'ici 1993-94. L'année suivante:

- Le déficit sera ramené à $10 milliards.
- Le gouvernement commencera à rembourser ses obligations et ses bons du Trésor.
- Les dépenses de programmes descendront à 14.2 pour cent du revenu national, leur plus faible niveau depuis la fin des années 60.
- L'excédent des recettes sur les dépenses de programmes – notre excédent de fonctionnement – atteindra $31 milliards.
- Le fardeau de la dette diminuera, à mesure que la dette publique baissera par rapport au revenu national.

Rétablir l'équilibre financier



- En conséquence, la proportion de chaque dollar de recettes qui est consacrée au paiement des intérêts de la dette passera de 35 cents – pourcentage qui augmente actuellement – à 26 cents et à moins par la suite.

En résumé, nous retrouverons la liberté d'action nécessaire pour choisir vraiment le genre de pays que nous voulons transmettre à nos enfants. Nous pourrons aussi procéder à ces choix dans un climat d'inflation moins rapide, de taux d'intérêt réduits, de croissance économique durable et d'emplois et de possibilités en expansion dans toutes les régions du Canada.

Je dépose le document budgétaire, lequel comporte des Avis de motions des voies et moyens. Ce document fournit plus de détails sur les mesures présentées.

Conformément à une résolution de cette Chambre, je présente aujourd'hui un projet de loi sollicitant des pouvoirs d'emprunt pour l'exercice 1990-91.

Je demande qu'on fixe un ordre du jour pour l'examen de ces motions.

Conclusion

La souveraineté d'une nation se définit véritablement à la capacité de ses citoyens de façonner leur propre avenir.

Dans le monde d'aujourd'hui, notre souveraineté n'est pas menacée par des agressions ni des forces militaires. Notre liberté et nos possibilités de réaliser les rêves que nous caressons pour nous-mêmes et pour nos enfants dépendent de la

façon dont nous relevons le défi d'un monde plus concurrentiel, en proie au changement économique.

Il ne faut pas songer à s'isoler de ce monde. Le Canada est un grand pays commerçant. Nous dépendons du commerce international pour un tiers de notre revenu national, des millions d'emplois et une bonne partie de notre capacité de financer les services publics importants.

Ces avantages ne sont pas des acquis; ils doivent être durement gagnés. À mesure que le contexte économique international évolue, nous devons nous adapter. Si nous voulons maîtriser notre avenir dans un monde en transformation, nous devons accroître la capacité de produire et de vendre des produits et des services canadiens aussi bien chez-nous que sur les marchés extérieurs.

Le Canada possède les richesses naturelles, le capital et les ressources humaines voulus pour prospérer dans un monde concurrentiel. L'existence même du Canada témoigne de sa capacité d'adaptation. Nos ancêtres ont édifié ce pays malgré d'innombrables difficultés. Les Canadiens ont traversé ensemble des périodes éprouvantes en réaffirmant sans relâche leur capacité de tirer parti de toute la diversité qui fait la richesse de notre nation avec réalisme, détermination, lucidité et compréhension. Tel était l'esprit de la Confédération et tel doit être l'esprit qui nous inspirera face à tous les défis que nous aurons à relever pour doter le Canada et les Canadiens d'un avenir meilleur.

Notre capacité de garder la maîtrise de notre avenir économique est mise à l'épreuve par les problèmes jumeaux de l'inflation et d'une dette croissante. Le programme économique que j'ai décrit et les mesures déterminées que nous avons prises dans le cadre de ce programme nous permettent d'entrevoir clairement une amélioration. Qu'il ne soit pas dit, cependant, que nous avons perdu la bataille en renonçant à combattre.

En fait, si notre détermination ne fléchit pas, une réduction de l'inflation est en vue, ce qui nous permettra de maîtriser notre déficit. La persévérance nous permettra d'être davantage maîtres de notre destinée et de pouvoir investir davantage dans la hausse du niveau de vie et l'amélioration de la qualité de vie de tous les Canadiens: c'est-à-dire dans la recherche et le développement, l'enseignement et la formation professionnelle, ainsi que les programmes environnementaux, sociaux et culturels.

Notre détermination doit être sans faille. Nous devons continuer d'affronter les problèmes. Nous devons saisir les possibilités qui sont à notre portée pour bâtir le Canada auquel nous tenons pour nous-mêmes et pour les générations futures.

2. Évolution et perspectives économiques du Canada

Table des matières

Aperçu 23

L'expansion depuis 1983 24

L'apparition de tensions inflationnistes 26
Une dépendance accrue vis-à-vis de l'épargne étrangère 28
La dimension régionale 29
Évolution récente de l'économie 32

Perspectives économiques à court terme, 1990-91 43

Contexte économique international 43
L'économie canadienne 46
Effets à court terme du passage à la TPS 52
Prévisions à court terme du secteur privé du Canada 53

Les perspectives économiques à moyen terme, 1992-1995 55

Accroissement du potentiel de croissance du Canada 56
Une économie mieux équilibrée 59

Aperçu

Le Canada est confronté à des possibilités et à des défis importants au cours des années 90. La longue période d'expansion qui a suivi la grave récession de 1981-1982 a engendré la prospérité. Cette expansion a été à peu près sans précédent depuis la Deuxième Guerre mondiale. Les dernières années ont vu ses retombées se répartir de façon plus égale entre toutes les régions.

Cependant, à mesure que l'expansion se poursuivait, la demande dépassait de plus en plus la capacité de production de l'économie. Les tensions inflationnistes se sont accrues, tandis qu'il apparaissait dans l'économie des déséquilibres qui menaçaient la poursuite de l'expansion. Les défis que doit relever le Canada consistent à remettre l'économie sur la voie d'une croissance non inflationniste soutenue et à améliorer cette croissance.

Si nous parvenons maintenant à établir les bonnes conditions économiques – principalement en réduisant l'inflation et les tensions inflationnistes – le Canada aura de bonnes perspectives à moyen terme. La capacité d'expansion de l'économie – son potentiel de croissance – a déjà été renforcée. Des initiatives structurelles telles la déréglementation des secteurs de l'énergie et des transports, l'Accord de libre-échange canado-américain, la réforme de l'impôt sur le revenu, le projet de réforme de la taxe de vente et la nouvelle Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre accroissent l'efficience économique, améliorent la compétitivité et stimulent l'investissement. Ces progrès économiques se traduiront par une élévation du niveau de vie des Canadiens. On estime maintenant entre 3 1/4 et 3 1/2 pour cent le potentiel de croissance de l'économie au cours de la première moitié des années 90, alors que, encore au milieu des années 80, on estimait le potentiel de croissance à 2 3/4 pour cent pour cette période. En fait, jusqu'à ce que le gouvernement du Canada lance ses initiatives structurelles, on craignait dans bien des milieux que le potentiel de croissance de l'économie ne diminue en raison d'un ralentissement de l'augmentation de la population active et d'une faible croissance de la productivité totale.

On se rend compte, un peu partout dans le monde, que l'économie fonctionne mieux lorsque la réglementation et les barrières commerciales sont réduites. De nombreux pays étrangers procèdent eux aussi à d'importantes modifications structurelles. De nouveaux concurrents apparaissent et de nouveaux marchés s'ouvrent. Cette évolution de l'espace économique global complète les possibilités qu'offrent nos initiatives de politique intérieure. Elle représente également un défi: le Canada doit être compétitif. Seule une économie compétitive nous permettra de créer la croissance, les emplois et la richesse nécessaires à la réalisation de nos objectifs individuels et nationaux.

Nous devons maîtriser les tensions inflationnistes et réduire l'inflation, si nous voulons que le Canada réalise le fort potentiel de croissance que les modifications structurelles apportées récemment aux économies intérieure et globale ont rendu possible. Un échec dans la lutte contre l'inflation réduira considérablement et de manière permanente la compétitivité du Canada. Cependant, l'inflation coûte cher dans un sens beaucoup plus profond encore. Elle nuit au bon fonctionnement de l'économie, fausse les décisions économiques et frappe les personnes les moins en mesure de se protéger. Enfin, plus on prend de temps à s'attaquer aux tensions inflationnistes, plus elles deviennent difficiles à éliminer. L'expérience des années 70 et du début des années 80 l'a clairement démontré.

Maintenant que la croissance a ralenti, sans perspective de redressement pendant un certain temps, certains signes encourageants se manifestent sous forme d'une diminution de l'inflation et d'une atténuation des tensions inflationnistes. Il faut absolument marquer d'autres points dans la lutte contre l'inflation, et ce, le plus vite possible. C'est l'objectif que le gouvernement continue de poursuivre. C'est la seule façon de faire baisser les taux d'intérêt, de les empêcher de remonter et de placer l'économie sur la voie d'une croissance régulière et soutenable.

Il faut également réduire le déficit budgétaire. D'autres mesures sont prises à cette fin dans ce budget. La politique budgétaire, en contribuant davantage à la lutte contre l'inflation, complétera la politique monétaire et accroîtra les possibilités de baisse des taux d'intérêt. Un déficit budgétaire réduit rendra également le pays moins dépendant de l'épargne étrangère et contribuera à libérer une épargne intérieure qui permettra de financer les investissements productifs dont nous avons besoin pour améliorer notre compétitivité et soutenir une croissance économique non inflationniste.

L'expansion depuis 1983

L'économie canadienne a enregistré des résultats impressionnants de 1983 à 1988. Le PIB réel a progressé de 4.5 pour cent par an (graphique 1a), le taux le plus élevé enregistré par les principaux pays industrialisés. À 2.4 pour cent, le taux de croissance de l'emploi a également été le plus élevé. Le taux de chômage a considérablement diminué (graphique 1b).

Au début, la reprise économique était le fait de quelques secteurs seulement et fortement liée au redressement du marché américain. La hausse des achats de stocks et la progression des exportations nettes furent les moteurs de la croissance en 1983 et 1984. À partir de 1985, l'expansion se généralisa et devint attribuable aux composantes intérieures de la dépense: consommation, logement et investissement.

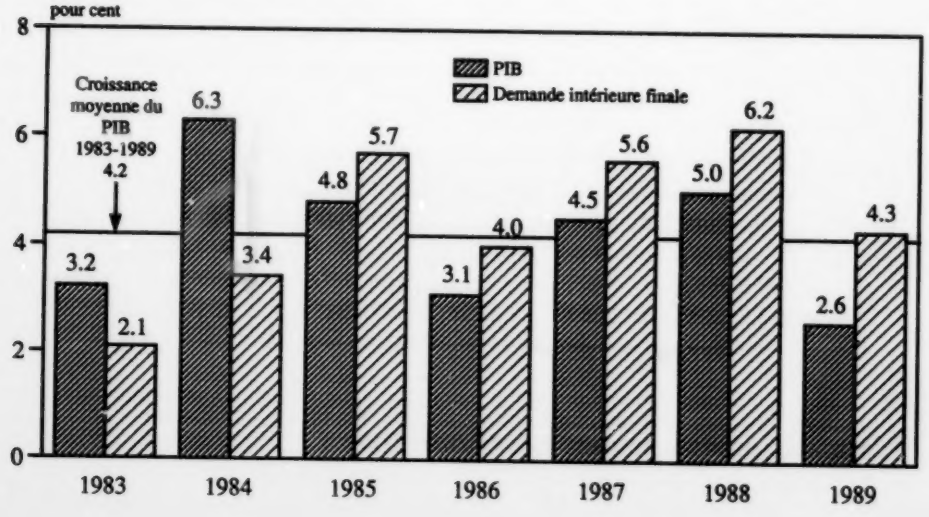
Les dépenses des ménages furent l'un des principaux facteurs d'expansion au milieu des années 80. À mesure que la croissance s'affirmait et que l'emploi se redressait, la confiance des consommateurs se rétablissait par rapport aux niveaux sans précédent où elle était tombée pendant la récession, et le taux d'épargne des

Graphique 1

Evolution de l'économie canadienne

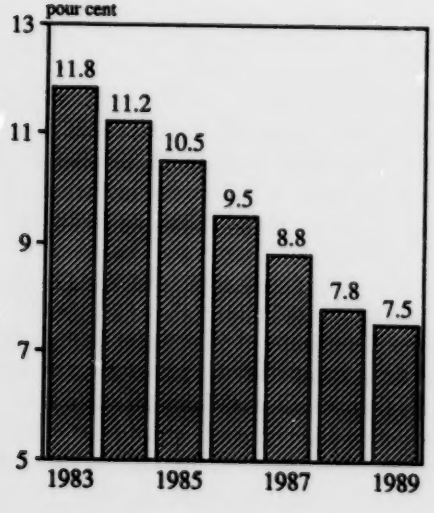
Graphique 1a

Croissance du PIB et de la demande intérieure finale réels



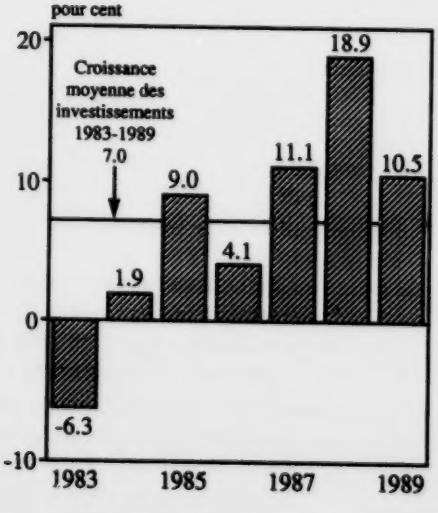
Graphique 1b

Taux de chômage au Canada



Graphique 1c

Croissance des investissements non résidentiels réels des entreprises



ménages baissait considérablement. Les dépenses de consommation et de logement ont augmenté à un rythme très rapide, supérieur à la croissance générale de l'économie pendant cette période.

Au début de la période, la hausse des investissements fut tardive et mal équilibrée aux niveaux tant régional que sectoriel. Vers 1985, cependant, elle commença à se redresser. Entre 1985 et 1988, elle atteint un niveau particulièrement vigoureux de 10.6 pour cent à taux annuels (graphique 1c). Les entreprises agrandirent rapidement leurs usines, construisirent de nouvelles installations, plus productives, et modernisèrent les établissements existants. Les achats de machines et d'équipement augmentaient encore plus vite. La forte expansion des investissements au milieu des années 80 fut attribuable à la vigueur fondamentale de l'économie, à l'opposé de la situation observée avant la récession, où l'augmentation rapide des investissements était due à un optimisme exagéré quant à l'évolution du prix des ressources naturelles. Le taux élevé d'utilisation des capacités au cours des dernières années, la croissance vigoureuse des bénéfices, la forte progression des ventes et les perspectives favorables de l'économie nationale, grâce aux réformes structurelles entreprises par le gouvernement, ont toutes contribué au mouvement récent d'expansion des investissements.

L'apparition de tensions inflationnistes

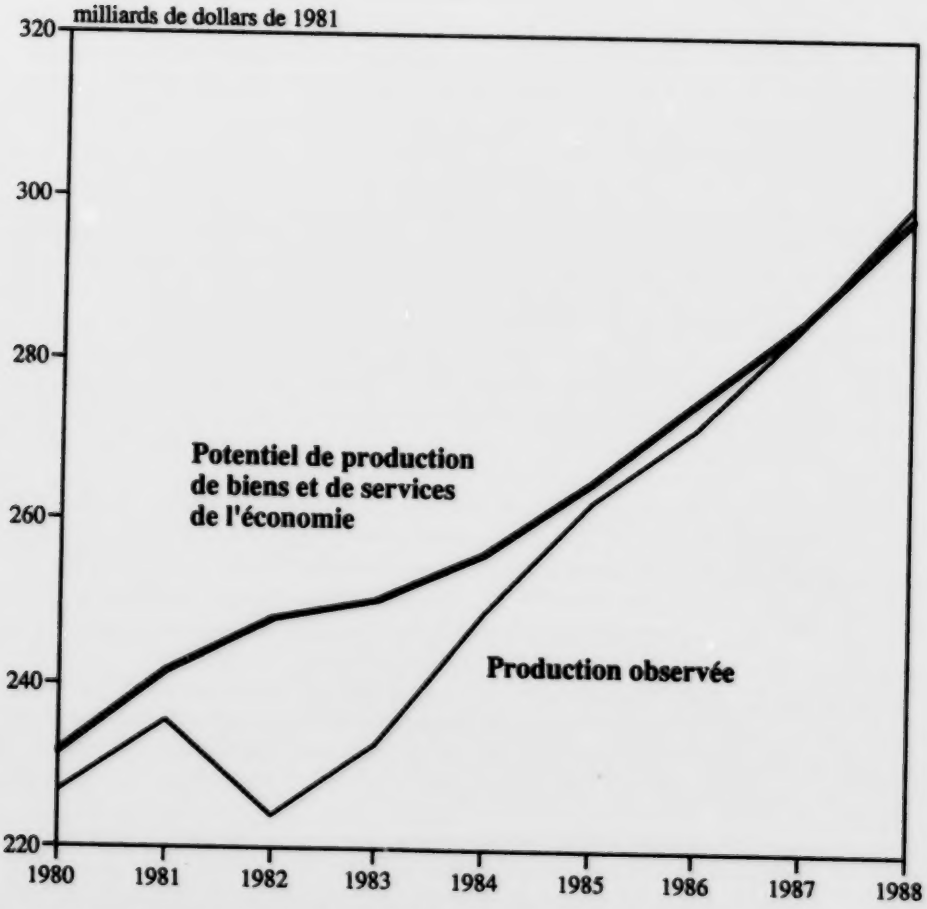
En 1988, la vive croissance enregistrée précédemment avait permis de résorber l'offre excédentaire des marchés des produits et du travail laissée par la récession de 1981-1982. L'économie, considérée dans son ensemble, avait en fait atteint son plafond de production de biens et de services (graphique 2). Des tensions se manifestaient tant sur le marché des produits que sur le marché du travail. L'indicateur d'utilisation des capacités établi par la Banque du Canada était à son plus haut niveau en 14 ans. Le taux de chômage national était à son plus faible depuis sept ans, ayant diminué sensiblement dans toutes les régions du pays. Des tensions inflationnistes et des déséquilibres commençaient à apparaître. La politique monétaire restant ferme, les taux d'intérêt et le taux de change commencèrent à s'élever. L'appréciation du dollar canadien freina les exportations, tandis qu'une forte demande intérieure, notamment à l'égard des biens d'équipement, entraînait une augmentation des importations. Il en résulta un accroissement du déficit du compte courant du Canada. La persistance d'un déficit budgétaire élevé, en présence d'une forte hausse des investissements intérieurs, accroissait notre dépendance vis-à-vis de l'épargne étrangère.

La montée des tensions inflationnistes menaçait la poursuite de l'expansion et se trouvait renforcée par un important déficit budgétaire. Les risques que l'on courait en laissant l'inflation s'installer dans l'économie et s'incruster dans la structure des coûts étaient considérables: baisse de la compétitivité, persistance de taux d'intérêt élevés et stagnation économique. Si l'on restait passif devant cette conjoncture, la situation financière du gouvernement se détériorerait, ayant pour effet d'accroître notre dépendance à l'égard de l'épargne étrangère et de renforcer les pressions à la hausse des taux d'intérêt.

Le budget d'avril 1989 a tenu compte de la menace que l'inflation faisait planer sur la poursuite de l'expansion. C'est pourquoi, il prévoyait des mesures énergiques visant non seulement à assainir la situation financière du gouvernement fédéral, mais aussi à rétablir l'équilibre dans l'économie en réduisant l'excédent de la demande. Ces mesures avaient pour but d'atténuer les tensions inflationnistes, contribuant ainsi à restaurer les conditions d'une baisse des taux d'intérêt, d'une dépendance moindre vis-à-vis de l'épargne étrangère et d'une croissance non inflationniste soutenable de l'économie. On s'attendait à une période de croissance moins rapide et de chômage plus élevé à mesure que l'économie s'adaptait à la réduction de l'inflation et à une expansion soutenue plus marquée à moyen terme.

Graphique 2

Produit intérieur brut réel* potentiel et observé



* Correspond au secteur commercial de l'économie.

Une dépendance accrue vis-à-vis de l'épargne étrangère

Vers le milieu des années 80, le Canada a accru ses recours à l'épargne étrangère, les besoins liés à la forte hausse des investissements des entreprises commençant à dépasser la croissance de l'épargne intérieure (graphique 3).

Dans n'importe quelle économie, les trois grandes sources et les trois grands emplois de l'épargne (secteurs privé, public et étranger) doivent s'équilibrer. L'épargne intérieure nette du secteur privé correspond à la différence entre l'épargne totale de ce secteur et ses investissements. L'épargne du secteur public, ou désépargne dans le cas d'un déficit, représente l'autre source intérieure d'épargne. L'épargne étrangère, sous la forme des entrées de capitaux, est la contrepartie d'un déficit du compte courant. L'équation est simple: si l'épargne privée n'est pas suffisante pour financer la somme des investissements privés et du déficit total du secteur public, la différence est empruntée à l'étranger.

Pendant la récession marquée de 1981-1982 et juste après, l'épargne privée était importante à cause de l'incertitude de la situation économique. Simultanément, les investissements privés étaient faibles. Malgré l'importance des déficits du secteur public, l'épargne du secteur privé était plus que suffisante pour financer à la fois ces déficits et des investissements privés; en fait, l'épargne excédentaire du Canada devait être placée à l'étranger, et le Canada enregistrait un compte courant excédentaire.

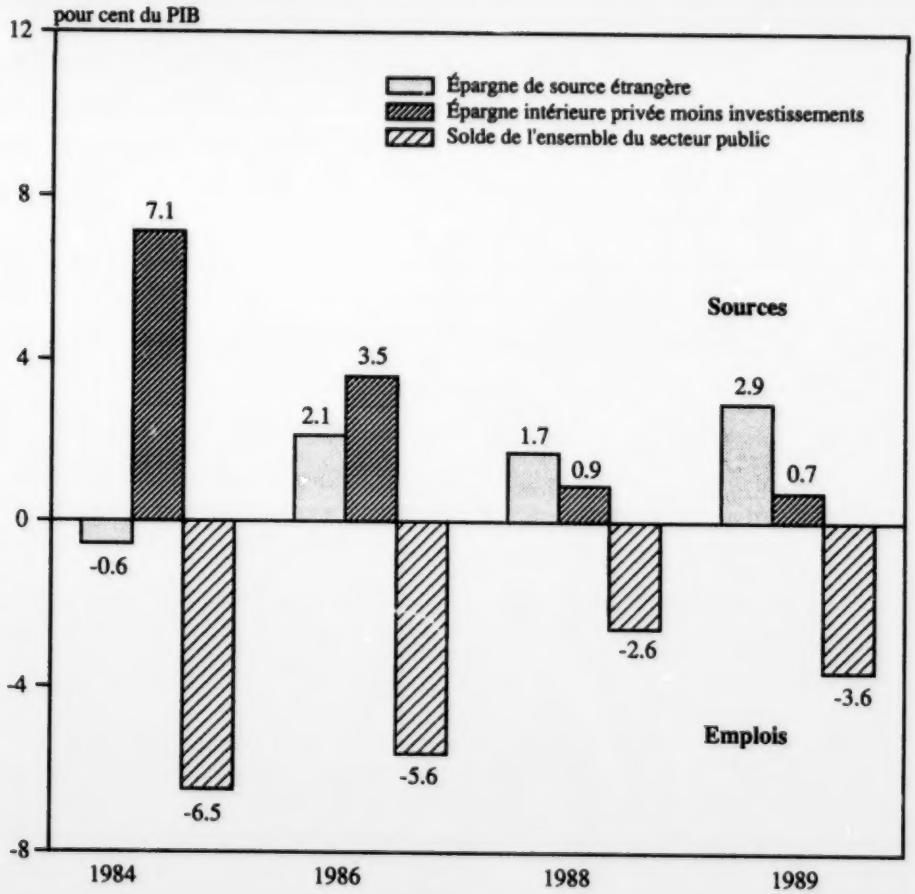
À mesure que la reprise s'est affermie, cependant, la confiance est revenue dans le secteur privé et ses dépenses – tant du côté des ménages que des entreprises – se sont accrues. L'épargne privée a diminué. Les investissements privés ont augmenté. Le déficit du secteur public a baissé, principalement grâce à la réduction du déficit fédéral, mais pas assez vite pour compenser l'accroissement de la demande de fonds du secteur privé au Canada. Aussi l'épargne intérieure est-elle devenue insuffisante pour satisfaire la demande intérieure d'épargne. Depuis 1985, le Canada a enregistré un déficit à son compte courant – ce qui est la contrepartie d'une dépendance accrue à l'égard de l'épargne étrangère.

La forte hausse des investissements à partir de 1985 explique en grande partie l'augmentation du déficit du compte courant et l'alourdissement corrélatif de l'endettement international et des frais de service de la dette. En fait, les mouvements de fortes hausses des investissements au Canada, y compris le plus récent, se sont toujours accompagnés d'un déficit du compte courant. Sur les $13 milliards de diminution du solde du compte courant entre 1984 et 1988, plus de 60 pour cent sont attribuables à la hausse des importations de machines et d'équipement pour satisfaire aux besoins d'investissements intérieurs du Canada. Ces nouveaux investissements, en accroissant la capacité productive de l'économie, ont normalement fourni les moyens de financer cette dette étrangère accrue.

Les importants déficits enregistrés à l'heure actuelle par le secteur public font augmenter l'endettement étranger en absorbant une épargne intérieure qui, autrement, permettrait de financer les investissements privés. L'utilisation de cette épargne afin de financer le déficit n'entraîne pas d'augmentation correspondante

Graphique 3

Sources et emplois de l'épargne



du capital productif, qui fournirait les moyens d'assurer le service de la dette étrangère. L'équilibre épargne-investissement nous permet de comprendre comment de lourds déficits du secteur public détournent les fonds nécessaires au financement de l'accroissement de la capacité de production de l'économie. Dans une économie qui fonctionne à un taux élevé d'utilisation des capacités, les déficits publics accroissent nos engagements envers l'étranger et réduisent nos perspectives de niveau de vie. Les mesures permettant d'accélérer le redressement des finances publiques contribueront à réduire notre dépendance vis-à-vis de l'épargne étrangère et à diminuer notre endettement net en proportion du PIB.

La dimension régionale

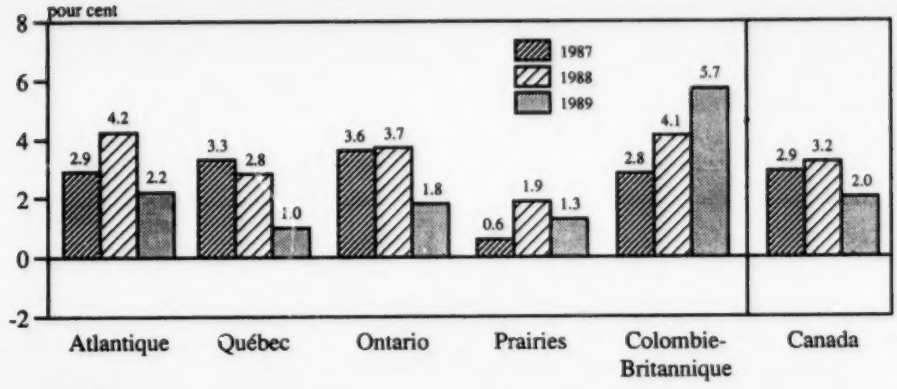
Au début de la reprise, les retombées de la forte croissance de l'emploi et des investissements ne profitaient pas de manière égale à toutes les régions. Leur

Graphique 4

Dimension régionale de la croissance et de l'inflation

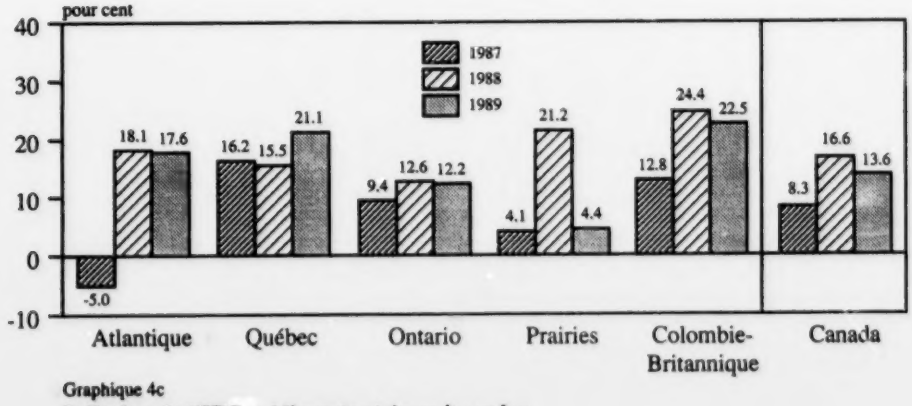
Graphique 4a

Croissance de l'emploi



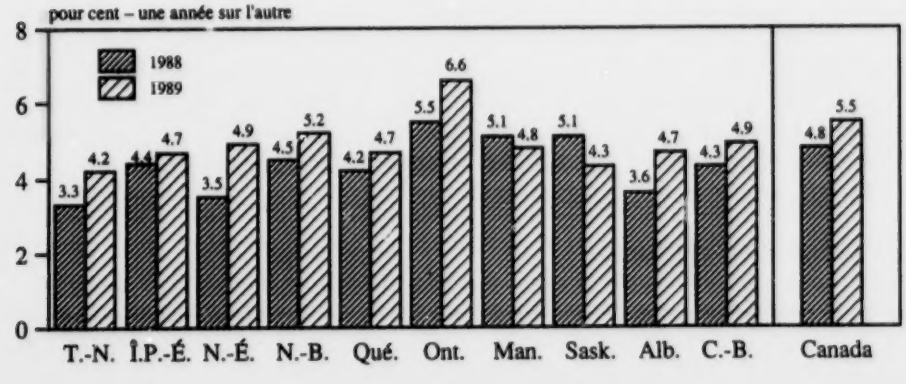
Graphique 4b

Croissance de l'investissement
Enquête sur l'investissement public et privé de juillet 1989



Graphique 4c

Inflation de l'IPC – Aliments et énergie exclus



répartition est devenue plus uniforme à mesure que la reprise se transformait en expansion. Dernièrement, des tensions inflationnistes sont apparues dans toutes les régions et l'inflation s'est inscrite à la hausse dans à peu près toutes les provinces.

Une croissance de l'emploi mieux équilibrée

De 1983 à 1986, ce sont les régions centrales qui ont enregistré la plus forte hausse de l'emploi. En 1987, alors que le secteur des ressources naturelles commençait à bénéficier du redressement de la demande mondiale de certains des produits clés exportés par le Canada, la croissance de l'emploi s'est affermie dans les régions de l'Atlantique et de l'Ouest canadien (graphique 4a).

La création d'emplois a été plus équilibrée au pays en 1988, atteignant son plus haut niveau dans les régions où le chômage était le plus élevé. L'emploi a progressé de 4.2 pour cent en 1988 dans les provinces de l'Atlantique, la plus forte croissance enregistrée par la région depuis le début des années 80 et le rythme le plus rapide observé dans toutes les régions du Canada au cours de cette année-là. La Colombie-Britannique est venue au deuxième rang, l'emploi y augmentant de 4.0 pour cent en 1988. Les deux régions ont bénéficié de la forte demande intérieure et internationale de produits forestiers, de poissons ainsi que de métaux et de minéraux.

L'évolution observée en 1987 et 1988 s'est traduite par un bilan plus équilibré, globalement, des retombées de l'expansion économique. Au niveau national, l'emploi s'est accru de 14.7 pour cent de 1983 à 1988. Toutes les régions ont participé à cette progression, celle-ci se chiffrant à 13.9 pour cent dans la région de l'Atlantique, à 17.3 pour cent dans les provinces centrales, à 6.8 pour cent dans les Prairies et à 14.1 pour cent en Colombie-Britannique. De la même façon, toutes les régions ont profité de la baisse de 3 points du taux de chômage national pendant cette période: 2.6 points dans les provinces de l'Atlantique, 5.1 points dans les provinces centrales, 1.7 point dans les Prairies et 3.5 points en Colombie-Britannique. L'amélioration moins marquée du marché du travail dans les Prairies s'explique par l'évolution défavorable des marchés du pétrole et des céréales. Les cours internationaux de ces produits ont en effet chuté en 1986, en grande partie, dans le cas des céréales, à cause du différend opposant les États-Unis et la Communauté européenne. Les prix du pétrole ne sont pas remontés aux niveaux d'avant 1986, tandis que la production céréalière subissait un nouveau coup dur dans les Prairies avec la sécheresse de 1988.

Hausse des investissements hors des régions centrales

Pendant la première moitié de la reprise, les investissements n'ont pas beaucoup augmenté dans les provinces de l'Atlantique ni dans l'Ouest canadien. Stimulée par les exportations, la reprise provoqua une hausse des investissements dans le coeur industriel du pays. En 1987, les investissements des entreprises se redressèrent dans la plupart des régions (graphique 4b). Ils se raffermirent dans le secteur des ressources naturelles, grâce à une hausse des prix due au renforcement de l'économie mondiale.

La vigueur des investissements continua de s'étendre, en 1988 et 1989, aux provinces de l'Atlantique et à l'Ouest canadien. Parmi les provinces, ce fut le Nouveau-Brunswick qui se classa en tête des investissements non résidentiels des entreprises au cours des deux années. Ces investissements furent aussi particulièrement vigoureux en Colombie-Britannique, à la faveur d'une intensification de la construction résidentielle et d'importants investissements dans l'industrie des produits forestiers et dans la métallurgie. Dans les Prairies, les investissements furent faibles en 1989, sous l'effet d'une baisse des forages pétroliers et gaziers en Alberta et en Saskatchewan.

Hausse de l'inflation partout au pays

À mesure que la croissance s'équilibrait entre les régions, les marchés du travail et des produits se tendaient, tandis que des tensions inflationnistes se manifestaient. Le problème de l'inflation ne se limite pas au Centre du Canada: en 1989, la hausse de l'IPC, hors aliments et énergie – un indicateur de l'inflation fondamentale – est importante et en hausse dans toutes les provinces, sauf le Manitoba et la Saskatchewan (graphique 4c).

Évolution récente de l'économie

La croissance générale de l'économie s'est ralentie depuis le début de l'an dernier, comme il était prévu dans le budget d'avril 1989, mais cette décélération a été imputable en quasi-totalité à une aggravation du solde avec l'étranger. Au cours des trois premiers trimestres de 1989, la demande intérieure finale a été beaucoup plus soutenue (graphique 5a) et le marché du travail est resté plus tendu (graphique 5b) qu'on ne s'y était attendu. Le niveau d'activité demeure élevé dans l'économie et les tensions inflationnistes, encore fortes. Les signes de ralentissement de l'inflation apparus récemment ont pris plus longtemps à se manifester qu'on le prévoyait. Les taux d'intérêt sont encore élevés. Les déséquilibres qui existaient au moment du budget de 1989 persistent.

Ralentissement de la croissance

La croissance du PIB réel et de la demande intérieure finale s'est nettement ralentie depuis le milieu de 1989. Au deuxième semestre de 1989, la croissance réelle de la production s'est établie à un taux annuel d'environ 1.7 pour cent, tandis que le chômage est passé de 7.3 pour cent à 7.7 pour cent en fin d'année. En janvier, il se situait à 7.8 pour cent.

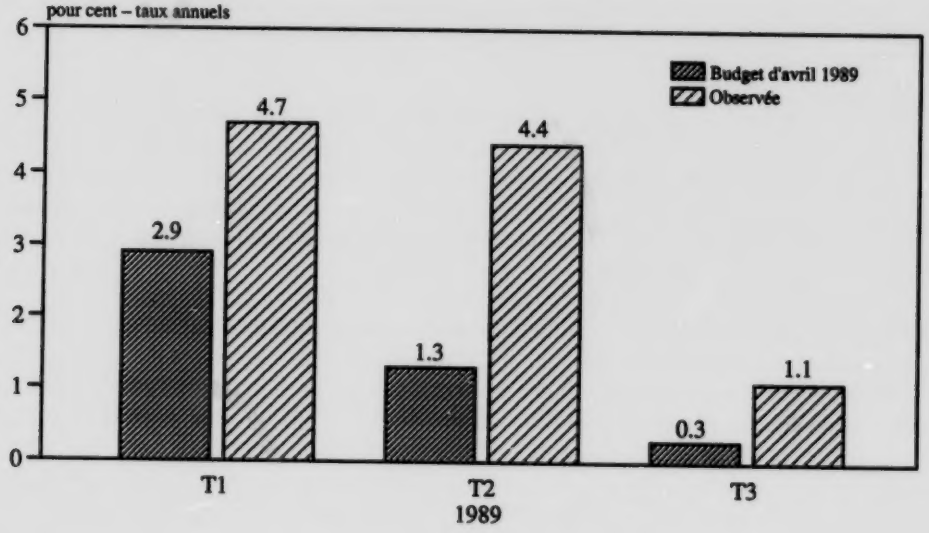
Les dépenses de consommation ont diminué en 1989, mais suivant un profil erratique. La croissance des dépenses de logement s'est elle aussi ralentie, encore que la construction domiciliaire reste vigoureuse et que les mises en chantier continuent de dépasser sensiblement le niveau des 190,000 à 200,000 que devraient normalement produire le taux de formation de ménages et le

Graphique 5

Pressions imprévues exercées par la demande en 1989

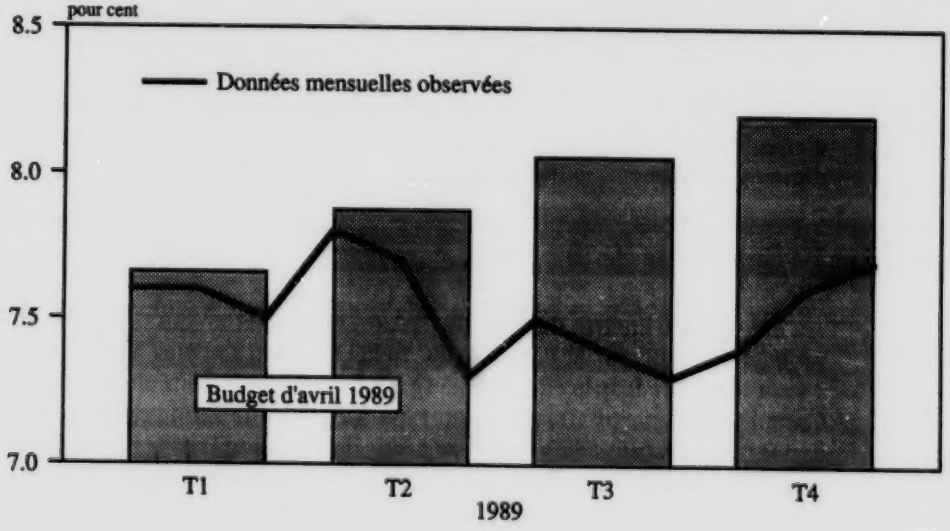
Graphique 5a

Croissance de la demande intérieure finale réelle en 1989



Graphique 5b

Taux de chômage au Canada



remplacement normal des logements plus vieux. Les investissements ont marqué une décélération par rapport au taux insoutenable de 1988, tout en demeurant le moteur de la croissance économique.

La hausse des exportations a fléchi à cause d'un ralentissement de la demande aux États-Unis (qui absorbe environ 75 pour cent des exportations canadiennes), d'une réduction des exportations de blé à la suite de la sécheresse de 1988 et de la vigueur du dollar canadien. La croissance des investissements continue de stimuler les importations. Les exportations nettes et le solde du compte courant se sont détériorés.

Malgré le ralentissement de l'expansion, les stocks semblent généralement correspondre aux ventes. Au cours des années 80, les progrès réalisés dans la gestion des stocks des entreprises non agricoles avaient permis à ces dernières de réagir sans tarder aux variations de la demande, évitant ainsi les modifications brutales des plans de production dues au gonflement non intentionnel des stocks après une chute imprévue des ventes.

Le ralentissement de l'activité économique se traduit par une augmentation moins forte de l'emploi en 1989, notamment au cours des quatre derniers mois de l'année. Le taux de chômage s'est élevé. La croissance de l'emploi a accusé une décélération marquée dans les provinces de l'Atlantique et au Québec. Dans la région de l'Atlantique, le ralentissement est imputable en partie aux effets de l'épuisement des stocks sur l'industrie de la pêche en difficulté. Au Québec, le fléchissement de la construction résidentielle et de la consommation a porté un coup d'arrêt à la croissance de l'emploi. Celui-ci s'est renforcé en Colombie-Britannique, sous l'effet d'une vigoureuse augmentation de la demande intérieure ainsi que d'un solde migratoire positif avec l'étranger et les autres provinces.

Contrairement à leur attitude lors des périodes d'expansion antérieures, les entreprises ont fait preuve de prudence en matière d'embauche. Au lieu d'engager du personnel pour faire face à des hausses de la demande qui risquaient d'être temporaires, elles ont fait appel aux effectifs existants et accru la durée de travail jusqu'à ce qu'elles puissent mieux évaluer la vigueur de la demande. En périodes de ralentissement, cette pratique joue un rôle amortisseur en contribuant à maintenir l'emploi. Les entreprises peuvent réduire les heures de travail avant d'effectuer des compressions de personnel. Le nombre moyen d'heures de travail a diminué récemment, mais par rapport à un niveau élevé.

Persistance d'une inflation élevée

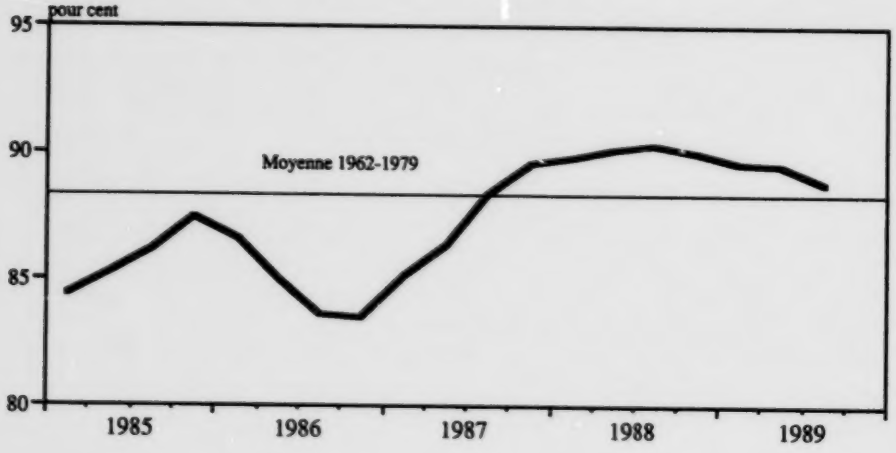
Au deuxième trimestre de 1988, l'indicateur d'utilisation des capacités de production établi par la Banque du Canada a atteint son plus haut niveau en 14 ans dans l'industrie canadienne (graphique 6a). Les tensions de capacités étaient fortement inflationnistes en 1988. Le taux d'inflation est passé d'environ 4 pour cent au cours de la majeure partie de 1988 à 5.4 pour cent vers le milieu de 1989, avant de retomber à 5.1 pour cent vers la fin de l'année. Si l'on exclut de l'IPC les éléments moins stables que sont les produits alimentaires et l'énergie,

Graphique 6

Tensions inflationnistes et inflation

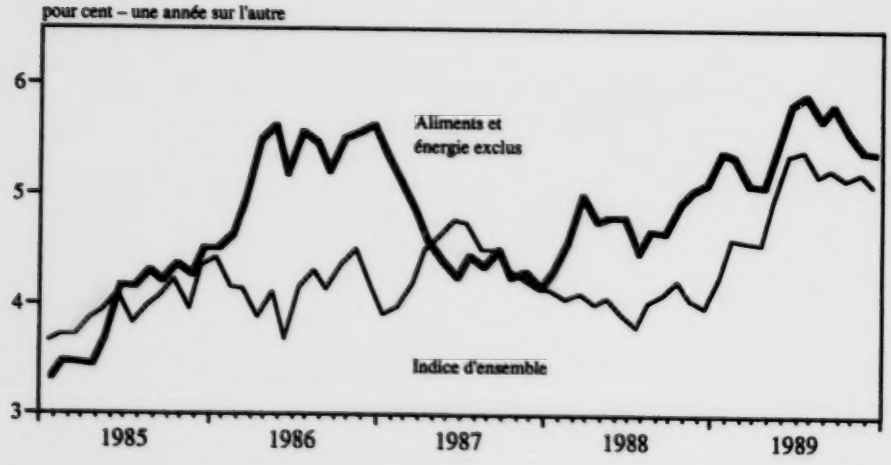
Graphique 6a

Secteur des biens
Taux d'utilisation des capacités



Graphique 6b

Inflation de l'IPC



l'inflation fondamentale est actuellement d'environ 5 1/2 pour cent (graphique 6b). Sans l'effet modérateur exercé par la hausse du dollar canadien, l'inflation aurait dépassé les 6 pour cent en 1989.

L'augmentation de la capacité de production et le ralentissement de la demande globale se sont traduits par une diminution du taux d'utilisation des capacités, qui est revenu à sa moyenne des années 1962-1979. Cette détente récente devrait contribuer à freiner l'inflation.

Tableau 1

Évolution récente de l'économie canadienne

	1987	1988	1989[1]
	(variation en pourcentage sauf indication contraire)		
Dépenses (volume)			
Produit intérieur brut (PIB)	4.5	5.0	2.6
Consommation	4.9	4.3	3.3
Investissements résidentiels	16.4	4.6	3.2
Investissements non résidentiels des entreprises	11.1	18.9	10.5
Machines et équipement	16.6	23.1	13.5
Construction non résidentielle	3.3	12.1	5.0
Dépenses publiques	1.0	3.4	2.5
Demande intérieure finale	5.6	6.2	4.3
Variation des stocks (milliards de dollars de 1981)	0.8	−0.8	3.2
Exportations	6.5	9.5	−0.4
Importations	9.0	13.9	7.3
Exportations nettes (milliards de dollars de 1981)	11.5	6.9	−4.4
Solde du compte courant (milliards de dollars courants)	−9.4	−10.3	−18.5
Mises en chantier de logements (milliers d'unités)	245	221	216
Prix et coûts			
IPC	4.4	4.0	5.0
Indice des prix du PIB	4.4	4.1	4.8
Revenu du travail par personne employée	5.9	5.6	6.2
Marché du travail			
Population active	2.1	2.0	1.7
Emploi	2.9	3.2	2.0
Taux de chômage (niveau en pourcentage; quatrième trimestre)	8.1	7.7	7.6
Revenus			
Revenu disponible réel des particuliers	3.9	4.1	5.0
Bénéfices avant impôt des sociétés	24.5	10.7	−2.8
Taux d'épargne des particuliers (niveau en pourcentage)	9.5	9.2	10.3
Marchés financiers (en pourcentage)			
Taux des effets commerciaux à 90 jours	8.4	9.7	12.2
Nominaux	8.4	9.7	12.2
Réels[2]	4.0	5.7	7.2
Taux des obligations industrielles à long terme (moyenne de Scotia McLeod)			
Nominaux	10.7	10.9	10.8
Réels[2]	6.3	6.9	5.8
Taux de change			
Canada-É.-U.[3] (¢ É.U. par $ can.)	75.4	81.3	84.5
Pondéré par le commerce: G-10 (1981 = 100)	88.2	93.9	98.8
Pondéré par le commerce: outre-mer (1981 = 100)	77.8	78.2	87.4

(1) Les comptes nationaux et les chiffres des règlements salariaux pour 1989 sont fondés sur les estimations du ministère des Finances pour le quatrième trimestre.

(2) Les taux d'intérêt réels sont définis comme les taux nominaux diminués de la variation en pourcentage de l'Indice des prix à la consommation.

(3) Cours moyen du midi.

Hausse des coûts de main-d'oeuvre

En 1989, les tensions sur les marchés du travail à l'échelle nationale ont entraîné une hausse marquée des coûts salariaux, et ce, pas uniquement dans les régions centrales. Les coûts salariaux mesurés par la moyenne des taux de rémunération horaire sont en hausse dans presque toutes les provinces (graphique 7a). En combinaison avec une faible croissance de la productivité, il en est résulté une accélération de la hausse des coûts de main-d'oeuvre. En fait, les coûts de main-d'oeuvre, en monnaie locale, se sont accrus plus vite au Canada au cours des trois dernières années que chez nos principaux partenaires commerciaux (graphique 7b). Notre compétitivité s'est détériorée.

Le taux de change a nettement augmenté depuis quelques années, mais cette évolution doit être envisagée sous l'angle des tensions inflationnistes actuelles. Si le cours du dollar canadien n'avait pas augmenté, la structure des coûts intérieurs aurait été plus élevée. Notre compétitivité s'en serait trouvée amoindrie pour longtemps.

Il convient de contenir les coûts de production dans un contexte économique global de plus en plus ouvert et concurrentiel. Cela est nécessaire à la compétitivité de nos prix. Il le faut également, si l'on veut générer les fonds dont les entreprises ont besoin pour financer les investissements qui leur permettront d'exploiter de nouvelles possibilités technologiques et commerciales.

Les tensions inflationnistes doivent être freinées rapidement, à mesure que l'économie ralentit. Pourtant, les règlements salariaux conclus à la fin de 1989 ne donnaient guère de signes de détente, malgré les indices de ralentissement de la demande. Après avoir enregistré une hausse de 4.3 pour cent au premier trimestre de 1989, les règlements salariaux étaient en augmentation de 5.9 pour cent au troisième trimestre, entièrement sous l'impulsion des hausses consenties dans le secteur public. Dans le secteur privé, les règlements salariaux ont fluctué aux alentours de 5.0 pour cent depuis le milieu de 1988. Dans le secteur public, par contre, les règlements salariaux ont marqué une accélération au cours des trois premiers trimestres de 1989 pour se chiffrer à 6.3 pour cent au troisième trimestre, après s'être inscrits à moins de 4 pour cent en moyenne en 1988 (graphique 8a).

Les hausses salariales accordées dans le secteur public provincial ont été à l'origine du mouvement en 1989 (graphique 8b). Au troisième trimestre, les règlements salariaux avaient atteint 6.6 pour cent dans le secteur de l'enseignement, de la santé et des affaires sociales, légèrement au-dessus de la moyenne de 6.4 pour cent atteinte par les règlements salariaux dans les administrations provinciales. Au niveau fédéral, par contre, les règlements salariaux n'ont à peu près pas changé, demeurant à 4.2 pour cent; ils sont restés en-deçà du taux d'inflation.

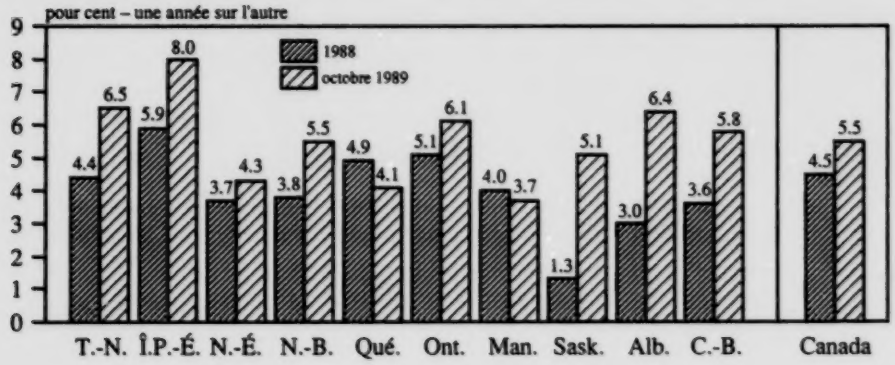
Les hausses de traitements accordées dans le secteur public de la Colombie-Britannique ont été plus élevées que dans tous les autres secteurs et régions au cours des trois premiers trimestres de 1989, atteignant 8.2 pour cent en moyenne, contre seulement 3.5 pour cent dans le secteur privé de la même province. En

Graphique 7

Coûts de main-d'oeuvre

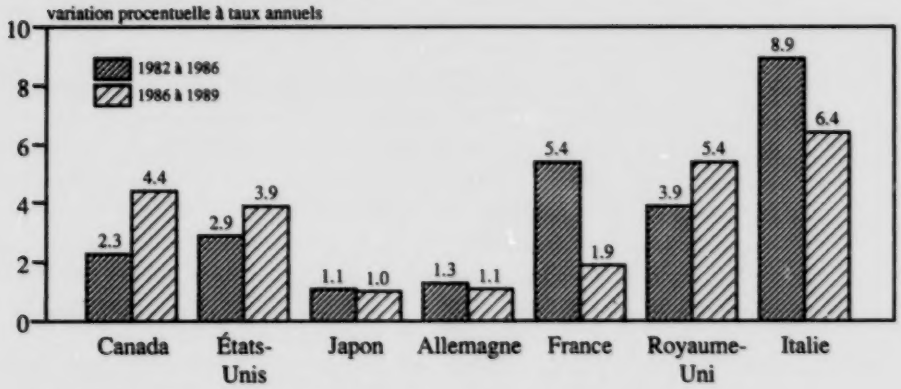
Graphique 7a

Croissance de la rémunération horaire moyenne, par province 1988 et octobre 1989



Graphique 7b

Hausse des coûts unitaires de main-d'oeuvre en monnaie locale



Source: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1989.

Ontario, les règlements se sont établis à 6.6 pour cent en moyenne dans le secteur public et à 5.7 pour cent dans le privé. Ce n'est que dans les Prairies que les règlements salariaux ont été inférieurs à 5 pour cent dans les deux secteurs.

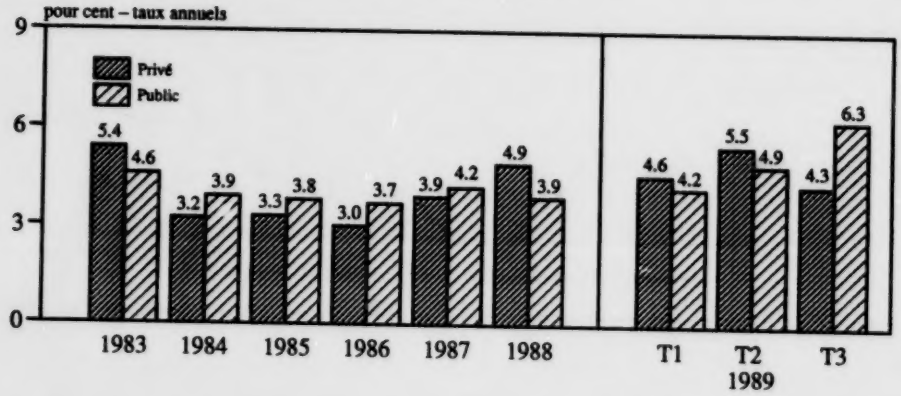
Des hausses de traitements élevées dans le secteur public renforcent les tensions inflationnistes. Il faut impérativement que toutes les administrations publiques de même que le secteur privé contiennent, puis ralentissent, l'augmentation des coûts. Depuis 1984, les hausses de traitements dans l'administration fédérale ont été inférieures au taux d'inflation ainsi que, en moyenne, aux augmentations salariales dans le secteur privé. Le gouvernement fédéral continuera de donner l'exemple des restrictions salariales. Dans le cadre des négociations collectives, il reste déterminé à faire preuve du sens des responsabilités financières en octroyant des hausses salariales qui contribueront à la résorption des tensions inflationnistes.

Graphique 8

Règlements salariaux

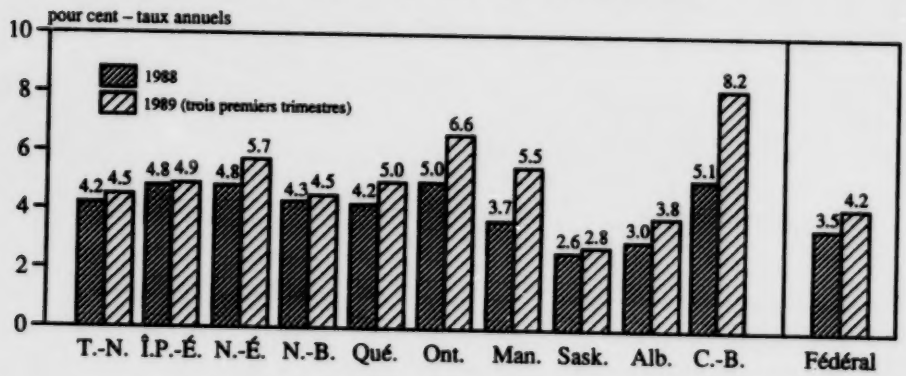
Graphique 8a

Règlements salariaux dans les secteurs privé et public



Graphique 8b

Règlements salariaux dans le secteur public, par administration



Contraction des bénéfices des sociétés

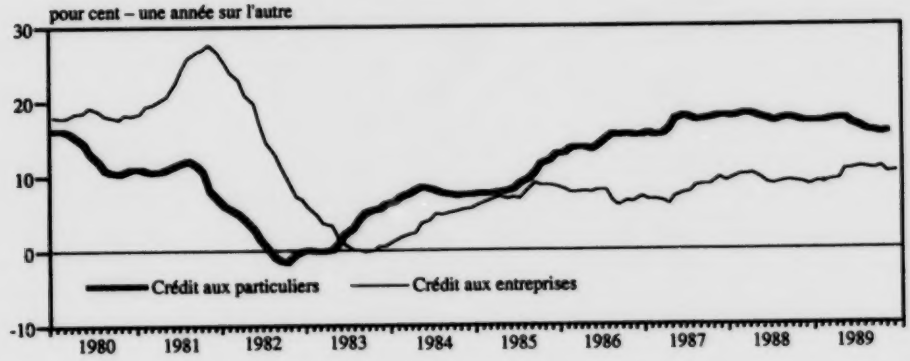
Des investissements vigoureux ont été l'un des principaux moteurs de la croissance économique au cours des dernières années. La hausse des coûts de main-d'oeuvre et le fléchissement de la demande entraînent actuellement un rétrécissement des marges bénéficiaires. Au troisième trimestre de 1989, les bénéfices avant impôt des sociétés étaient de 5.7 pour cent inférieurs – et les coûts unitaires de main-d'oeuvre, de 5.8 pour cent supérieurs – à leurs niveaux de l'année précédente. La contraction des bénéfices risque de freiner l'investissement à un moment où les entreprises doivent agrandir leurs usines et accroître leurs équipements afin d'exploiter à fond des initiatives structurelles comme l'Accord de libre-échange et la réforme fiscale.

Graphique 9

Endettement des particuliers et des sociétés

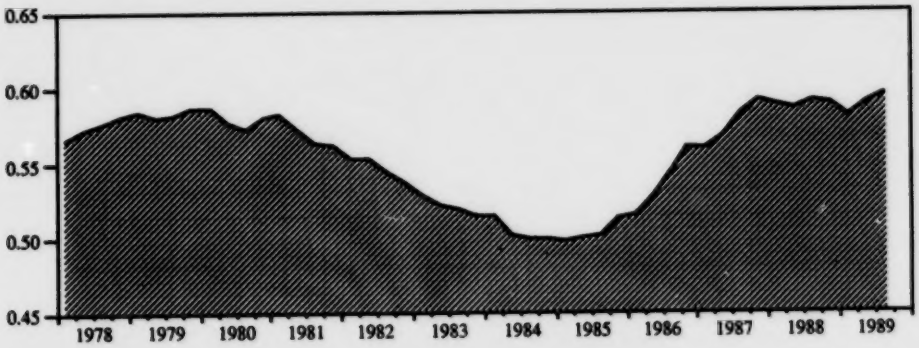
Graphique 9a

Croissance du crédit aux particuliers et aux entreprises



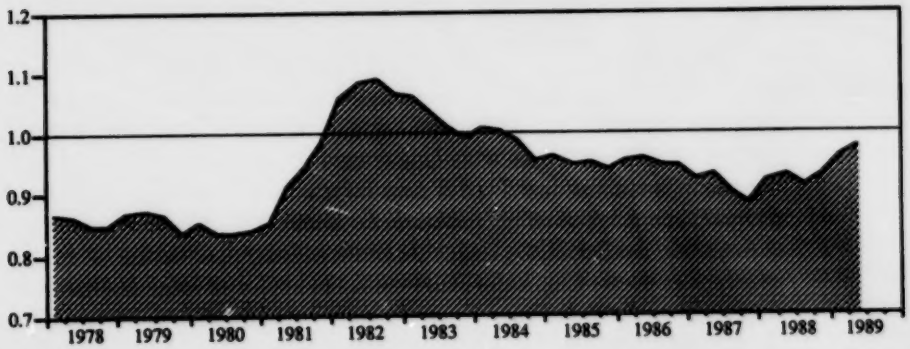
Graphique 9b

Dette des particuliers par rapport à leurs avoirs financiers



Graphique 9c

Ratio d'endettement des grandes sociétés industrielles



Hausse du crédit et de l'endettement

La forte augmentation de la demande ainsi que les tensions inflationnistes se traduisent par une vive expansion du crédit. À la fin de 1989, les crédits commerciaux étaient en hausse de plus de 10 pour cent par rapport à l'année précédente, l'augmentation se chiffrant à plus de 15 pour cent pour l'ensemble des crédits aux ménages (graphique 9a). L'expansion de ces agrégats de crédit est due principalement à la vigueur des dépenses en biens de consommation durables, en logements et en investissements des entreprises au cours des dernières années.

Dans le contexte inflationniste des 18 derniers mois, avec une augmentation rapide et soutenue des emprunts des ménages et des sociétés, la santé financière de l'économie canadienne s'est détériorée. L'endettement des particuliers a atteint de nouveaux sommets en proportion tant de leur revenu disponible que de leurs avoirs financiers (graphique 9b).

Le coefficient d'endettement des grandes sociétés industrielles a sensiblement diminué au cours de la période de reprise et d'expansion, les entreprises rétablissant des bilans qui avaient souffert de la récession de 1981-1982. En fait, une bonne partie des importants investissements réalisés entre 1985 et la fin de 1987 a été financée par des capitaux internes et un marché boursier réceptif. Le rapport dette/avoirs propres, bien qu'en hausse depuis que la crise boursière d'octobre 1987 a rendu le financement par actions moins intéressant, reste de beaucoup inférieur à son sommet précédent (graphique 9c).

Maintien de taux d'intérêt élevés

Les taux d'intérêt à court terme ont continué d'augmenter, tant au Canada qu'aux États-Unis, au début de 1989, la politique monétaire restant ferme en raison de l'intensification des tensions inflationnistes. Au printemps, cependant, devant les premiers signes de fléchissement de l'économie américaine, le *Federal Reserve Board* a assoupli sa politique; les taux à court terme ont diminué de près de 200 centièmes entre mars et la fin de l'année. Les tensions inflationnistes demeurant fortes au Canada, les taux d'intérêt se sont stabilisés aux environs de 12.3 pour cent d'avril au début de janvier (graphique 10a). Au début de février, ils s'établissaient aux environs de 13.0 pour cent.

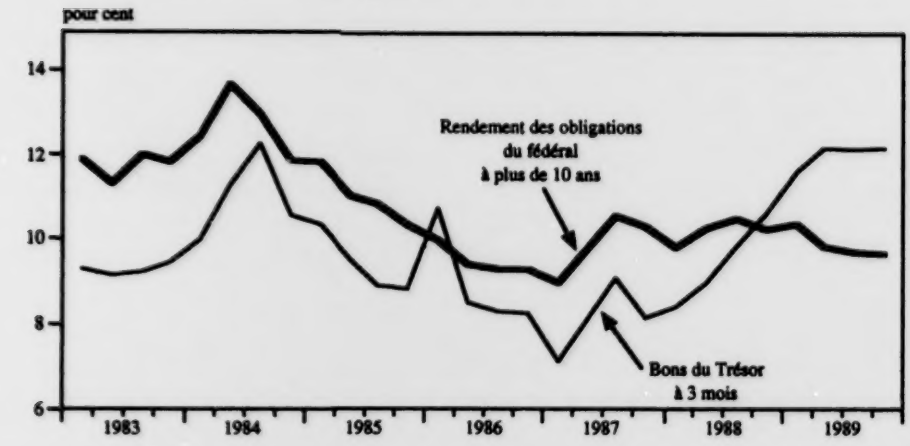
À la différence des taux à court terme, le taux d'intérêt à long terme baissaient de près de 100 centièmes entre février et juin 1989; ils ont fluctué entre 9.6 et 9.8 pour cent pendant le reste de l'année. Au début de février, ils se situaient aux environs de 9.9 pour cent. Cette courbe de rendement inversée, où les taux d'intérêt à court terme sont supérieurs aux taux à long terme, est conforme à des attentes de diminution des taux à court terme. Elle reflète la confiance accordée aux chances de réussite de la politique économique dans le freinage de la demande et la réduction de l'inflation. Récemment, les taux à long terme étaient soumis à quelques pressions à la hausse, de la part des marchés financiers internationaux en raison des préoccupations croissantes au sujet de l'inflation dans plusieurs des grandes économies.

Graphique 10

Évolution du marché financier

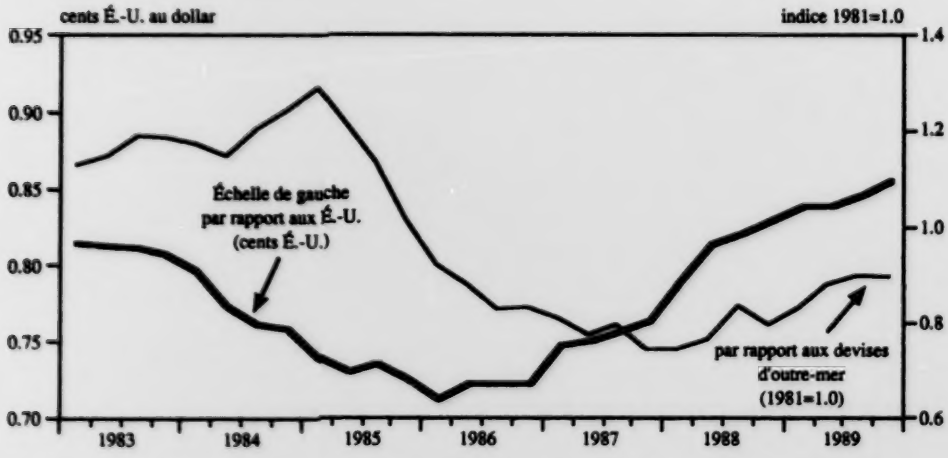
Graphique 10a

Taux d'intérêt à court et à long terme



Graphique 10b

Cours du dollar canadien



L'écart des taux d'intérêt à court terme entre le Canada et les États-Unis s'est élargi en 1989, atteignant près de 400 centièmes en faveur du Canada à la fin de l'année. Cet élargissement a contribué à la hausse du cours du dollar canadien, qui est passé d'un peu moins de É.-U. $0.84 au début de 1989 à plus de É.-U. $0.86 au début de 1990 (graphique 10b). À la mi-janvier, le dollar canadien fut soumis à des pressions à la baisse et, au début de février, son cours était descendu en dessous de É.-U $0.84.

Le dollar canadien s'est raffermi par rapport aux devises d'outre-mer en 1988 et 1989, malgré un certain repli, récemment. Par rapport aux devises d'outre-mer, le dollar demeure sensiblement en-deçà du sommet atteint au début de 1985.

Perspectives économiques à court terme, 1990-91

L'année 1990 sera une année de transition. L'économie canadienne vient de traverser sept années d'expansion, enregistrant de bons résultats sur la plupart des tableaux. Au cours des dernières années, cependant, la demande intérieure a augmenté plus vite que notre capacité de production de biens et de services; des déséquilibres sont apparus. Le taux d'utilisation des capacités est élevé et les marchés du travail se sont tendus, entraînant des renforcements considérables des tensions inflationnistes, qui n'ont été que partiellement atténuées par la hausse du dollar canadien. Les fortes tensions inflationnistes ont poussé les taux d'intérêt à la hausse. Simultanément, une demande intérieure toujours vigoureuse a été satisfaite en grande partie par l'accroissement des importations, d'où un déficit record du compte courant. La persistance d'un déficit budgétaire considérable et d'investissements vigoureux rend le pays plus dépendant de l'épargne étrangère.

L'économie est maintenant entrée dans une période de croissance ralentie qui devait se poursuivre pendant la majeure partie de 1990. Cette période de correction est nécessaire à la diminution des tensions sur les marchés des produits et du travail, ainsi qu'à la réduction de l'inflation.

Les mesures présentées dans ce budget, jointes à celles du budget d'avril 1989, permettront d'atteindre deux objectifs. En premier lieu, elles maintiendront le déficit sur une courbe décroissante. Cela permettra de libérer une épargne intérieure qui servira à financer les investissements nécessaires et à réduire notre dépendance à l'égard de l'épargne étrangère. En second lieu, elles contribueront à freiner l'inflation. Ainsi, les mesures budgétaires soulageront la politique monétaire d'une partie de son fardeau et accroîtront les possibilités de baisse des taux d'intérêt. Le ralentissement attendu de la croissance, une réduction de l'inflation et un meilleur équilibre de la politique macroéconomique rendront une diminution des taux d'intérêt possible. Des taux d'intérêt moins élevés contribueront eux-mêmes à la réduction du déficit. Les conditions seront alors réunies pour que l'économie puisse passer à une croissance vigoureuse et soutenue à moyen terme.

Cette section présente les perspectives à court terme de l'économie. En raison de l'ouverture de notre économie, ces perspectives sont étroitement liées à celles du reste du monde, et en particulier des États-Unis. C'est pourquoi le contexte économique prévu à l'étranger au cours des prochaines années sera esquissé d'abord. Les perspectives à court terme de l'économie canadienne seront présentées ensuite.

Contexte économique international

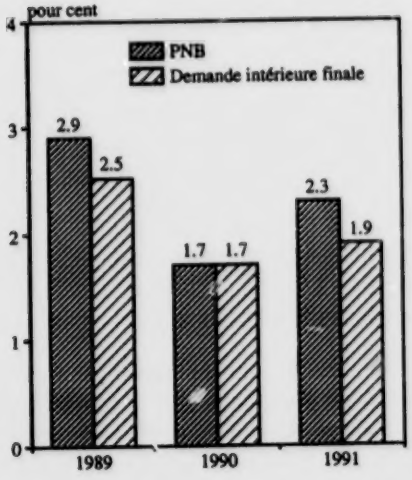
En 1989, l'économie américaine a vu sa croissance ralentir après le rythme insoutenable enregistré en 1987 et 1988. L'inflation, qui avait culminé vers le milieu de l'année, a commencé à diminuer, en partie à cause d'une baisse de l'inflation des matières premières, de la stagnation des prix du pétrole et du

Graphique 11

Évolution et perspectives économiques aux États-Unis

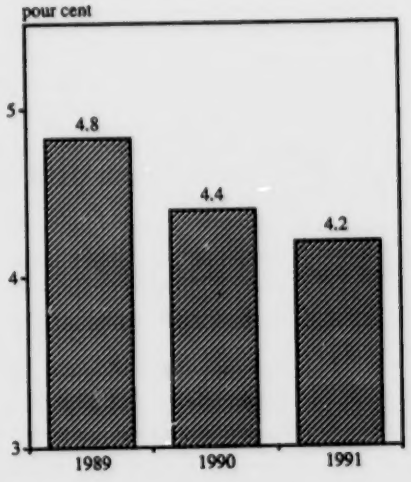
Graphique 11a

Croissance du PNB et de la demande intérieure finale réels aux États-Unis



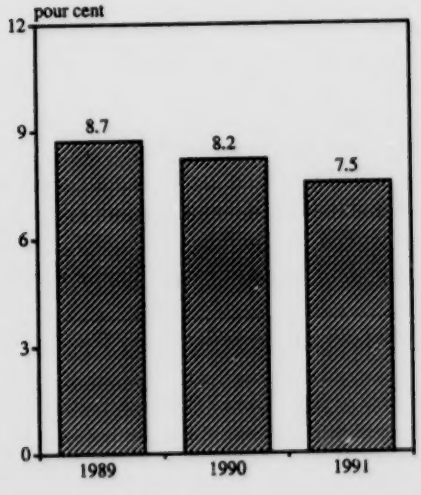
Graphique 11b

Inflation de l'IPC aux É.-U.



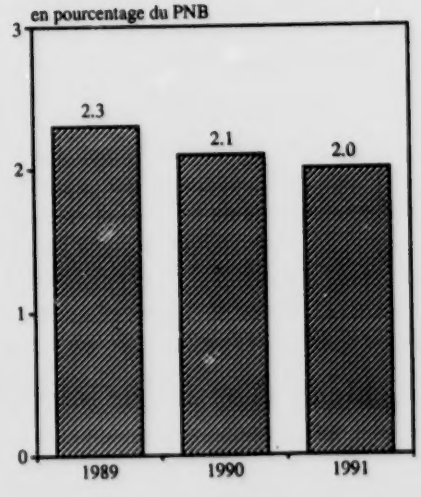
Graphique 11c

Effets commerciaux à 90 jours au quatrième trimestre (É.-U.)



Graphique 11d

Déficit du compte courant (É.-U.)



renforcement du dollar américain. Ce ralentissement de la croissance a contribué à l'amélioration de la balance commerciale, limitée cependant par une perte de compétitivité internationale due à la hausse du dollar américain. Les autorités monétaires ont commencé à assouplir leurs politiques au printemps de 1989. Les taux d'intérêt à court terme ont baissé de 1 3/4 point par rapport à leur sommet de mars.

Malgré cette détente de la politique monétaire, l'économie américaine devrait, selon la plupart des prévisions, enregistrer une faible croissance en 1990 (graphique 11a). L'expansion sera inférieure au potentiel, mais les risques de récession paraissent faibles aux États-Unis; la confiance des consommateurs

Tableau 2

Perspectives économiques internationales à court terme

	1989	1990	1991
États-Unis	(variation en pourcentage, sauf indication contraire)		
PNB réel	2.9	1.7	2.3
Demande intérieure finale	2.5	1.7	1.9
IPC	4.8	4.4	4.2
Taux de chômage (niveau en pourcentage)	5.3	5.8	5.9
Solde du compte courant (milliards de dollars)	−121.4	−118.7	−118.4
Taux des effets commerciaux à 90 jours (niveau en pourcentage, rendement véritable)	9.3	8.3	7.6
Taux des obligations des sociétés AAA (niveau en pourcentage)	9.3	8.8	8.9
Autres grands pays de l'OCDE			
PNB/PIB réel			
Europe	3.4	2.9	2.2
Allemagne	4.3	3.2	2.5
France, Royaume-Uni, Italie	3.0	2.8	2.1
Japon	4.8	4.4	4.0
Inflation (IPC)			
Europe	4.7	4.2	3.7
Allemagne	2.8	2.8	2.5
France, Royaume-Uni, Italie	5.4	4.7	4.2
Japon	2.3	2.2	2.0

Source: Ministère des Finances.

demeure forte et le revenu disponible des particuliers a continué de progresser de façon vigoureuse tout au long de l'année 1989. Ce ralentissement de la croissance de l'économie américaine devrait atténuer les tensions observées sur les marchés du travail et des produits, et contribuer à une nouvelle baisse de l'inflation. Dans ce contexte, les taux d'intérêt, qui avaient fortement diminué en 1989, pourraient baisser quelque peu par rapport aux niveaux actuels cette année et l'an prochain (graphiques 11b et 11c).

L'économie américaine devrait connaître un regain de vigueur au deuxième semestre de 1990, sous l'impulsion d'un redressement des investissements et des exportations nettes. Le solde du compte courant devrait s'améliorer en proportion du PNB (graphique 11d), mais cette amélioration sera faible dans l'absolu et ce solde restera inchangé en 1991. Cela est dû aux influences compensatoires d'une vigoureuse croissance à l'étranger et d'une hausse du dollar américain en 1989. À moyen terme, toutefois, le déficit du compte courant devrait accuser une diminution sensible et régulière.

On suppose dans les prévisions que le gouvernement américain adoptera des mesures afin de réduire son déficit budgétaire au cours des deux prochains exercices et à moyen terme. Des correctifs budgétaires réduiront les tensions exercées par la demande, contribueront à réduire le déficit commercial, diminueront les tensions inflationnistes et permettront une baisse des taux d'intérêt. Cette évolution permettra à l'économie américaine de revenir à son taux de croissance potentiel à moyen terme.

L'économie canadienne

Ralentissement de la croissance

Le ralentissement de la croissance du PIB, qui s'est amorcé au début de 1989, devrait se poursuivre au cours des prochains trimestres. Le pire moment devrait se situer entre le quatrième trimestre de 1989 et le milieu de 1990, la croissance se situant alors à une moyenne annuelle de moins de 1 pour cent. Le premier trimestre de 1990 risque d'être particulièrement difficile. On ne prévoit aucune augmentation de l'activité économique par rapport au quatrième trimestre de 1989, et la production pourrait baisser ce trimestre-là. Le ralentissement en cours se manifestera surtout au niveau de la demande intérieure finale, alors qu'au premier semestre de 1989 une forte expansion de la demande intérieure finale avait été plus que compensée par la chute des exportations nettes. La croissance devrait se rétablir au deuxième semestre de 1990 et en 1991, grâce au redressement des exportations nettes. L'emploi continuera d'augmenter, mais moins que la population active, d'où une élévation du taux de chômage tout au long de l'année 1990.

En raison du niveau élevé de l'activité économique depuis un certain temps, un ralentissement est indispensable à la réduction des tensions inflationnistes. Une diminution de l'inflation, ainsi que de nouvelles réductions du déficit budgétaire,

instaureront le cadre économique nécessaire à une baisse soutenue des taux d'intérêt. Ce sont là les conditions indispensables au retour d'une expansion soutenue de l'économie, ce qui permettra de progresser encore dans la résorption du déficit fédéral et de concrétiser les brillantes perspectives de l'économie canadienne à moyen terme.

La demande intérieure finale a augmenté plus que l'on s'y attendait en 1989, notamment au premier semestre. Le niveau enregistré au troisième trimestre de 1989 dépassait de 2.5 pour cent les projections faites dans le budget d'avril 1989. La demande a augmenté plus vite que la capacité de production de l'économie canadienne, d'où une forte hausse des importations et l'alourdissement sensible de la balance commerciale. Le déficit du compte courant est actuellement à son plus haut.

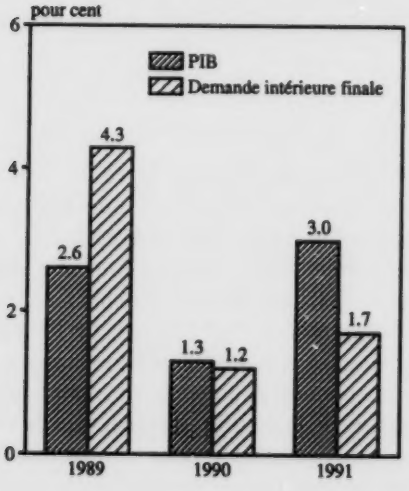
Le rétablissement de l'équilibre avec l'étranger passe par un ralentissement de la demande intérieure finale et une amélioration de la compétitivité du Canada. Le freinage de la demande intérieure finale s'est déjà amorcé et devrait se poursuivre; la croissance de la demande intérieure finale devrait être inférieure à celle de l'économie en 1990 et en 1991 (graphique 12a).

Graphique 12

Perspectives économiques du Canada

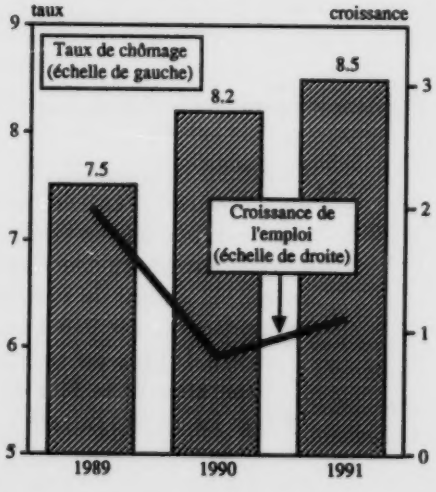
Graphique 12a

Croissance du PIB et de la demande intérieure finale réels



Graphique 12b

Croissance de l'emploi et taux de chômage au Canada



Fléchissement de la consommation

L'augmentation de la consommation marquera une décélération appréciable en 1990, notamment au chapitre des achats de biens durables. La forte hausse enregistrée dans ce secteur depuis quelques années a permis de satisfaire en grande partie la demande contenue au début des années 80. Le revenu disponible réel des particuliers, qui avait été gonflé en 1989 par les remboursements ponctuels accompagnant la réforme de l'impôt sur le revenu, diminuera légèrement en 1990, sous l'effet d'un ralentissement de la croissance de l'emploi et des salaires. Le taux d'épargne des particuliers devrait baisser de 0.7 point par rapport à 1989, la croissance des revenus ralentissant plus que celle de la consommation.

En 1991, les dépenses de consommation seront touchées par l'entrée en vigueur de la TPS proposée à 7 pour cent. Celle-ci entraînera une hausse ponctuelle d'un peu moins de 1 1/4 pour cent des prix à la consommation. Le revenu disponible réel diminuera en moyenne d'un peu moins de 1 pour cent par rapport à 1990, mais les familles gagnant moins de $30,000 par année disposeront d'un revenu après impôt plus élevé avec la TPS que dans le cadre du régime fiscal actuel. On ne prévoit pour 1991 qu'une faible hausse des dépenses de consommation. Le taux d'épargne des particuliers diminuera de nouveau.

Ralentissement de la construction résidentielle

La hausse des investissements résidentiels, vigoureuse pendant plusieurs années, devrait elle aussi s'atténuer, sous l'effet des hausses récentes des taux d'intérêt et du ralentissement de la croissance des revenus. Les mises en chantier d'habitations se sont situées à un peu plus de 225,000 unités par an au cours des trois dernières années, permettant de satisfaire une partie de la demande contenue du début des années 80. Les mises en chantier devraient tomber nettement en dessous de ce niveau d'ici peu, pour se situer à 190,000 unités en moyenne en 1990 et 1991, niveau plus conforme au taux de formation des ménages et de remplacement des logements plus anciens. La hausse du prix des maisons, qui avait dépassé les 10 pour cent par année en moyenne au cours des dernières années, se ralentira.

Persistance d'une forte augmentation du stock de capital

Le rythme de croissance des investissements fixes des entreprises devrait marquer une décélération en 1990 à cause du fléchissement de la demande et d'une augmentation encore faible des bénéfices. La vigoureuse progression des investissements au cours des dernières années assurera cependant une expansion encore vigoureuse du stock de capital. La part des investissements fixes des entreprises dans le PIB a atteint un niveau record d'un peu plus de 17 pour cent. L'Accord de libre-échange canado-américain stimule les investissements. L'instauration de la TPS donnera un autre coup de fouet aux investissements en 1991 et les années suivantes, l'élimination de l'actuelle taxe fédérale de vente devant produire, selon les estimations, une baisse de 4 pour cent en moyenne du prix des biens d'équipement. La croissance des investissements réels, facilitée par

un redressement des bénéfices, devrait se raffermir pour atteindre 5 pour cent en 1991, en partie à la faveur des possibilités offertes par la réforme proposée de la taxe de vente.

Remplacement de la demande intérieure par les exportations comme moteur de la croissance

À mesure que la demande intérieure se ralentira et que les tensions inflationnistes intérieures s'atténueront, les exportations nettes augmenteront en volume. Un certain renforcement de la croissance des exportations, joint à une diminution appréciable de l'expansion des importations, accroîtra les exportations nettes au deuxième semestre de 1990 et en 1991.

Les exportations de blé, en particulier, devraient augmenter en 1990. La balance commerciale devrait poursuivre son raffermissement en 1991, lorsque la TPS viendra remplacer la taxe fédérale de vente et éliminer le régime favorable qu'elle accordait aux importations ainsi que le handicap qu'elle imposait aux exportations canadiennes. Le remplacement des sources intérieures de croissance par les exportations, combiné à l'augmentation prévue des investissements et du stock de capital, contribuera à instaurer les conditions d'une croissance soutenue et non inflationniste à moyen terme.

La conjugaison d'un ralentissement des importations, d'une croissance constante des exportations et d'une baisse des taux d'intérêt améliorera les comptes extérieurs du Canada. Le déficit du compte courant devrait demeurer élevé en 1990, mais diminuer sensiblement en 1991.

Atténuation des tensions sur le marché du travail

Le ralentissement de la croissance à court terme viendra atténuer les tensions sur le marché du travail (graphique 12b). À l'heure actuelle, une inflation en baisse et de fortes hausses salariales entraînent une contraction des marges bénéficiaires. Il en résultera une diminution appréciable de la croissance de l'emploi et des heures de travail effectuées en 1990. L'augmentation de la population active n'enregistrera qu'une faible décélération. Aussi le taux de chômage devrait-il augmenter en 1990 pour atteindre 8.5 pour cent vers la fin de l'année. Après un fléchissement en 1990, la croissance de l'emploi devrait se redresser en 1991, grâce au regain de vigueur de la production; elle devrait cependant être égale à l'expansion de la population active, de sorte que le taux de chômage ne changerait pas. Celui-ci devrait commencer à diminuer au début de 1992, lorsque l'économie se rapprochera de son potentiel de croissance.

L'atténuation des tensions sur le marché du travail se traduira par une hausse plus modérée du revenu du travail par personne employée, hausse qui passera de plus de 6 pour cent en 1989 à moins de 4 pour cent d'ici 1991. Le ralentissement sera moins prononcé en ce qui concerne la moyenne des taux horaires de rémunération. Une hausse plus modérée des coûts salariaux est un élément important dans l'amélioration de la compétitivité du Canada.

Tableau 3

Perspectives de l'économie canadienne:
Principaux indicateurs économiques, 1989 à 1991

	1989	1990	1991
	(variation en pourcentage, sauf indication contraire)		
Dépenses (volume)			
Produit intérieur brut (PIB)	2.6	1.3	3.0
Consommation	3.3	0.4	1.0
Investissements résidentiels	3.2	−3.0	−2.0
Investissements non résidentiels des entreprises	10.5	4.1	5.0
Machines et équipement	13.5	4.3	4.6
Construction non résidentielle	5.0	3.9	5.7
Dépenses publiques	2.5	2.2	2.3
Demande intérieure finale	4.3	1.2	1.7
Variation des stocks (milliards de dollars de 1981)	3.2	3.5	4.6
Exportations	−0.4	2.4	5.2
Importations	7.3	2.2	1.9
Exportations nettes (milliards de dollars de 1981)	−4.4	−4.3	0.7
Solde du compte courant (milliards de dollars courants)	−18.5	−18.1	−14.9
Mises en chantier de logements (milliers d'unités)	216	193	186
Prix et coûts			
IPC	5.0	4.7	5.1
IPC sans TPS à 7%	5.0	4.7	3.9
Indice implicite des prix du PIB	4.8	3.8	3.3
Revenu du travail par personne employée	6.2	4.7	3.7
Marché du travail			
Population active	1.7	1.5	1.5
Emploi	2.0	0.8	1.2
Taux de chômage (niveau en pourcentage; 4e trimestre)	7.6	8.5	8.5
Revenus			
Revenu disponible réel des particuliers	5.0	−0.2	−0.9
Bénéfices avant impôt des sociétés	−2.8	1.4	12.1
Taux d'épargne des particuliers (niveau en pourcentage)	10.3	9.6	8.3
Marché financier (en pourcentage)			
Taux des effets commerciaux à 90 jours			
Nominaux	12.2	11.1	9.5
Réels[1]	7.2	6.4	5.6[2]
Taux des obligations industrielles à long terme (moyenne Scotia McLeod)			
Nominaux	10.8	10.5	10.2
Réels[1]	5.8	5.8	6.3[2]

[1] Les taux d'intérêt réels sont définis comme les taux nominaux diminués de la variation en pourcentage de l'Indice des prix à la consommation.

[2] Compte non tenu de l'effet de la TPS à 7 pour cent, qui devrait accroître l'inflation d'un peu moins de 1 1/4 pour cent.

Modération des tensions inflationnistes

L'inflation devrait passer de 5.0 pour cent l'an dernier à 4.7 en moyenne en 1990, et à 4.5 d'ici la fin de l'année (graphique 13). L'entrée en vigueur de la TPS fera monter l'Indice des prix à la consommation de près de 1 1/4 point en 1991, mais elle ne devrait pas avoir d'effet durable sur l'inflation. Le taux fondamental de hausse des prix devrait diminuer en 1991 pour se situer à 3.5 pour cent vers la fin de l'année, d'un quatrième trimestre à l'autre.

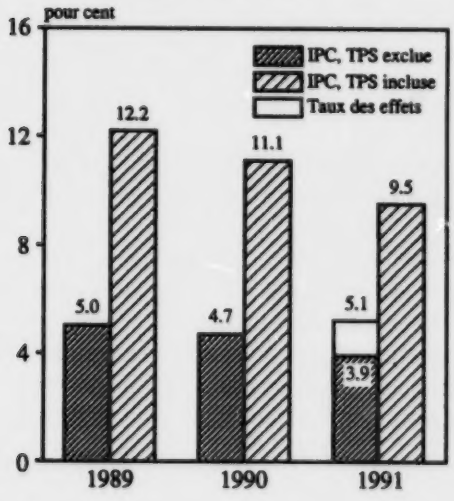
En 1991, la réaction des entreprises et du monde du travail à l'instauration de la TPS sera cruciale. Les retombées positives de cette réforme structurelle pourront être obtenues rapidement et sans heurts en l'absence de réactions inflationnistes. Dans un cadre concurrentiel, les entreprises seront incitées à faire bénéficier leurs clients des économies permises par l'élimination de la taxe fédérale de vente. Étant donné les mesures compensatoires qui accompagnent la TPS à 7 pour cent et les perspectives d'amélioration de l'emploi et des revenus, la hausse ponctuelle des prix entraînée par l'entrée en vigueur de la TPS ne se répercutera sans doute pas sur les salaires.

Graphique 13

Perspectives d'inflation et de taux d'intérêt

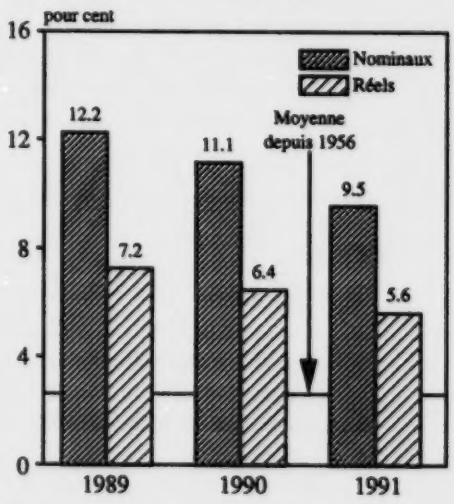
Graphique 13a

Inflation de l'IPC et taux des effets commerciaux à 90 jours



Graphique 13b

Taux nominaux et réels des effets commerciaux à 90 jours*



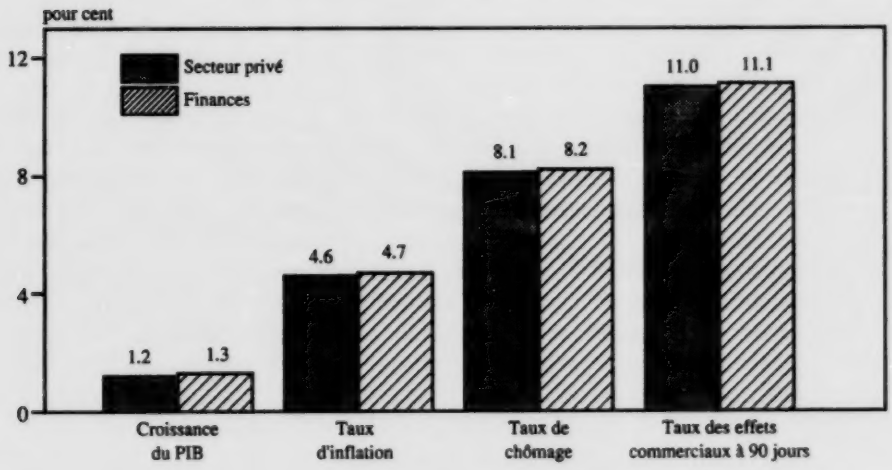
* Taux nominaux moins l'inflation de l'IPC. Pour 1991, l'incidence ponctuelle de la TPS est exclue.

Graphique 14

Prévisions à court terme du secteur privé

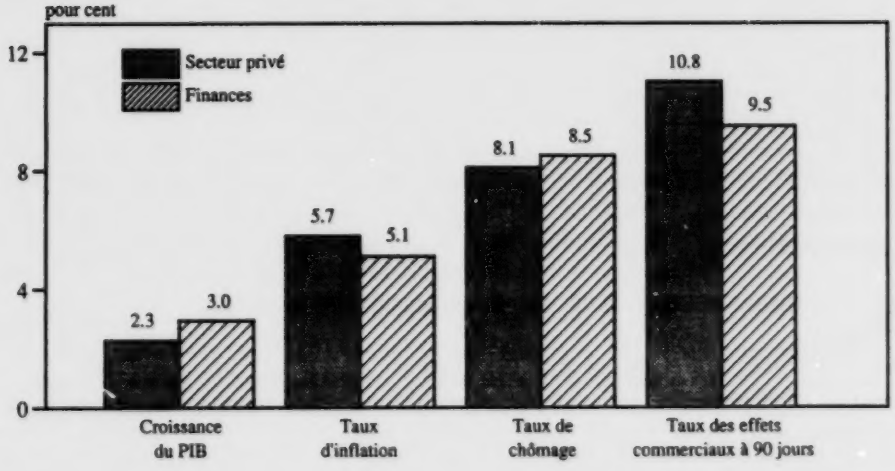
Graphique 14a

Comparaison avec les prévisions du secteur privé pour 1990



Graphique 14b

Comparaison avec les prévisions du secteur privé pour 1991



Pour l'ensemble de l'année 1990, le consensus s'établit sur une croissance de 1.2 pour cent, ce qui est à peu près identique à la prévision des Finances. Par contre, les prévisions considérées individuellement vont de 0.2 à 2 pour cent. Le consensus prévoit une atténuation des tensions sur le marché du travail, une hausse du taux de chômage, qui passerait à 8.1 pour cent, et un ralentissement de l'inflation, à 4.6 pour cent. Ces deux prévisions sont pratiquement identiques à celles des Finances. On prévoit une diminution des taux d'intérêt parallèlement à la baisse de l'inflation, le secteur privé s'attendant en moyenne à une réduction un peu plus marquée que les Finances.

Vigueur de la reprise en 1991 liée aux progrès réalisés dans la lutte contre l'inflation

Selon le consensus observé dans le secteur privé, la croissance réelle devrait se raffermir en 1991. Les prévisionnistes reconnaissent qu'une réduction de l'inflation est indispensable à une nouvelle baisse des taux d'intérêt en 1991.

Les prévisionnistes qui supposent que les entreprises répercuteront sur les prix à la consommation les économies permises par l'élimination de la taxe fédérale de vente et que la hausse ponctuelle des prix ne se répercutera pas sur les salaires, s'attendent à une inflation et à des taux d'intérêt beaucoup plus faibles, ainsi qu'à une croissance plus forte, que ceux qui font l'hypothèse contraire. Les taux d'intérêt à court terme devraient en moyenne ne pas changer beaucoup en 1991 par rapport à 1990, selon l'opinion générale des prévisionnistes. On ne s'attend pas à une baisse du taux de chômage. Dans ce cas, l'éventail des prévisions va de 7.4 à 8.7 pour cent, à peu près le même que pour 1990.

Perspectives économiques à moyen terme – 1992-1995

L'économie canadienne doit procéder aux adaptations voulues pour enregistrer une forte croissance à moyen terme. Du côté de l'offre, le gouvernement a proposé ou déjà adopté un certain nombre de mesures qui accroîtront la capacité de l'économie de satisfaire une demande intérieure et extérieure plus élevée de biens et services canadiens. Le défi qui se pose dans l'immédiat est celui de la gestion de la demande. Il faut veiller à ce que les gains produits par un accroissement de potentiel de production ne soient pas dilapidés dans une reprise de l'inflation et une dépendance exagérée vis-à-vis de l'épargne étrangère.

Les mesures de ce budget aideront à relever le défi. Elles créeront les conditions propices à la réalisation d'une croissance économique vigoureuse et soutenue à moyen terme. Les mesures budgétaires ramènent le déficit sur la voie d'une diminution régulière. Les tensions inflationnistes s'atténueront, mais à un rythme qui dépendra de la rapidité avec laquelle les entreprises et les salariés réagiront à l'évolution du cadre économique. Une situation financière saine et de nouveaux progrès dans la lutte contre l'inflation permettront aux taux d'intérêt de baisser davantage, condition nécessaire à l'accomplissement de nouveaux progrès sur le

plan financier et à une expansion économique soutenue à moyen terme. Une réduction du déficit du secteur public libère directement une épargne intérieure qui devient disponible pour le financement des investissements intérieurs, rend le pays moins dépendant de l'épargne étrangère et diminue son endettement net en proportion du PIB.

Accroissement du potentiel de croissance du Canada

Les initiatives structurelles et les mesures prises par le gouvernement accroîtront la capacité de l'économie de satisfaire une demande croissante de biens et de services canadiens:

- L'Accord de libre-échange a ouvert des possibilités nouvelles aux entreprises canadiennes en leur donnant accès à l'important marché américain. Le stock de capital sera accru et la productivité améliorée par des séries de production plus longues et une meilleure affectation des ressources. Les analyses menées par le ministère, qui sont largement confirmées par les travaux des organismes de recherche, permettent d'estimer que, une fois que l'accord sera entièrement en vigueur et que l'économie s'y sera adaptée, le PIB réel sera plus élevé de 3.5 pour cent.

- La déréglementation des secteurs de l'énergie et des transports renforcera l'efficience économique et la productivité en réduisant les interventions gouvernementales dans le processus de décisions économiques et en favorisant l'esprit d'entreprise, l'innovation et la concurrence.

- La réforme de l'impôt sur le revenu a réduit les distorsions présentes dans le régime fiscal en éliminant ou réduisant un grand nombre de mesures incitatives et en abaissant les taux d'imposition. Cela renforcera les incitations à travailler, à épargner et à investir, d'où une hausse du potentiel de production. Les décisions d'investissement se prennent désormais davantage en fonction de facteurs économiques et moins à la lumière des considérations d'ordre fiscal. On estime que les mesures relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers accroîtront la population active de 3.5 pour cent et que la réforme de l'impôt des sociétés améliorera la productivité totale de 0.3 pour cent.

- La nouvelle Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre tentera d'améliorer les compétences et d'accroître la souplesse de la population active. Il en résultera une augmentation de l'offre effective de travail et une hausse du potentiel de production.

- Le remplacement projeté de la taxe fédérale de vente par la TPS en 1991 accroîtra encore la capacité de production de biens et de services de l'économie afin de répondre à la demande intérieure et étrangère. La TPS éliminera le handicap imposé à l'exportation et à l'investissement, tout en réduisant sensiblement le désavantage que subissent les producteurs intérieurs à cause de la taxe fédérale de vente désuète. L'affectation de ressources

s'améliorera lorsque les distorsions des prix relatifs que comporte la taxe fédérale de vente avec son assiette étroite et ses taux multiples auront été sensiblement réduites. Des analyses indiquent que la réforme de la taxe de vente accroîtra le PIB réel de 1.4 pour cent lorsque tous ses effets se feront sentir.

Au milieu des années 80, on s'attendait généralement à ce que le potentiel de croissance de l'économie canadienne soit fixé à 2 3/4 pour cent.[3] En fait, on craignait même qu'il ne diminue à cause du ralentissement de la croissance démographique, du vieillissement de la population ainsi que de la faiblesse de la productivité et de la croissance des investissements. Les initiatives structurelles prises par le gouvernement depuis 1984 ont permis d'atténuer nombre de ces préoccupations. Le potentiel de croissance du Canada pour la première moitié des années 90 a été porté à un niveau situé entre 3 1/4 et 3 1/2 pour cent (graphique 15). Cela se traduira par une augmentation des revenus et du niveau de vie des Canadiens. Par exemple, lorsque le taux de croissance potentielle est accru d'un demi point par année, il en résulte sur cinq ans une hausse de 2 1/2 pour cent du potentiel de production. Cette hausse de production équivaut à une hausse de revenu réel de $625 courants pour chaque Canadien, ou $2,500 pour un ménage de quatre personnes.

Les sources de cet accroissement du potentiel de croissance, soit la population active, le stock de capital et la productivité totale des facteurs, sont illustrées au graphique 15. La réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers, la stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre et l'augmentation de l'immigration nette renforceront la croissance de l'offre effective de main-d'oeuvre: la contribution du facteur travail à la croissance du potentiel de production sera plus élevée qu'au début des années 80. Grâce aux incitations à investir produites par l'Accord de libre-échange et le remplacement proposé de la taxe fédérale de vente par la TPS, la croissance du stock de capital contribuera sensiblement à l'augmentation du potentiel de production.

L'Accord de libre-échange stimulera les investissements, les entreprises agrandissant leurs usines et s'équipant davantage afin d'exploiter les possibilités offertes par un accès assuré à l'important marché des États-Unis. Selon les analyses effectuées au ministère des Finances, les investissements seront accrus de 6 pour cent d'ici 1994. Le remplacement proposé de la taxe fédérale de vente par la Taxe sur les produits et services stimulera l'investissement en réduisant directement le prix des biens d'équipement de 4 pour cent en moyenne. Les investissements devraient augmenter, selon les estimations, de 4 pour cent de plus d'ici 1994.

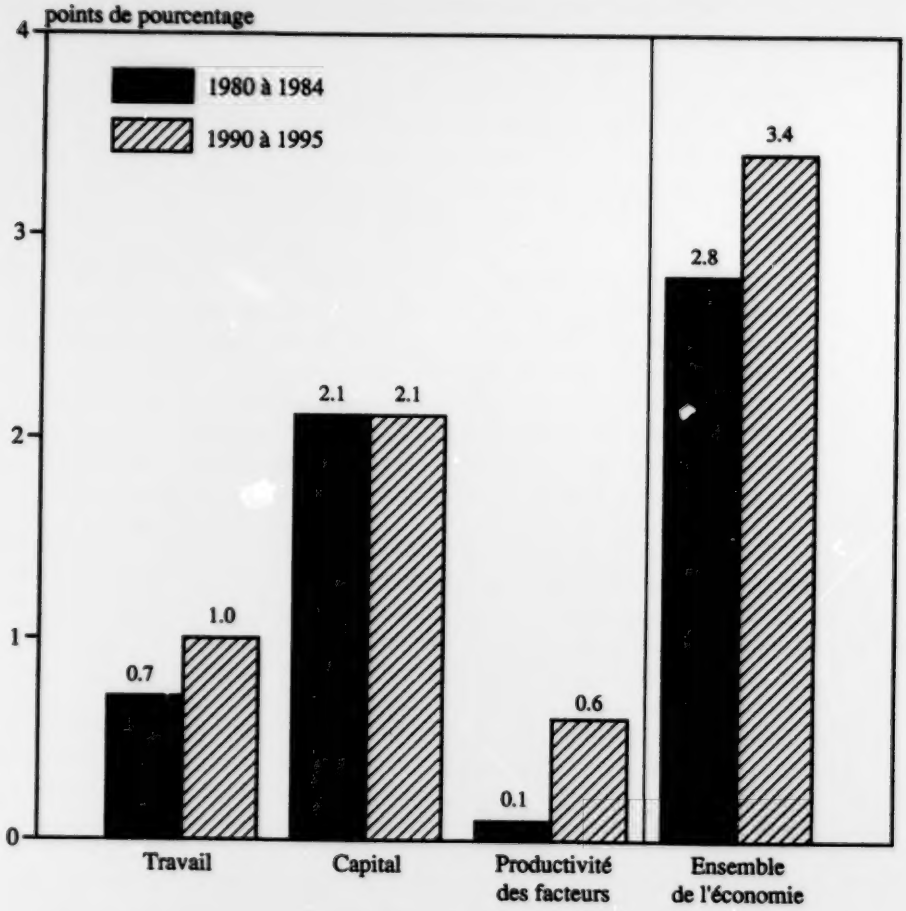
La croissance de la productivité totale des facteurs est extrêmement faible au Canada depuis la fin des années 70. Sans les réformes économiques entreprises depuis 1984, la croissance de la productivité serait sans doute nulle pendant la

---

[3] Voir par exemple, *Perspectives économiques mondiales*, FMI, août 1987. Le potentiel de croissance pour la période 1989-1995 était estimé à 2.7 pour cent (page 24).

Graphique 15

Sources de croissance potentielle de la production*



*Les contributions du travail, du capital et de la productivité des facteurs correspondent au secteur commercial de l'économie. La croissance potentielle de l'ensemble de l'économie est légèrement plus faible que celle du secteur commercial en raison d'une progression moins rapide du secteur non commercial.

première moitié des années 90. Les initiatives structurelles adoptées depuis 1984 ont modifié ces perspectives. L'Accord de libre-échange, la réforme de l'impôt des sociétés et la refonte proposée de la taxe de vente auront pour effet combiné d'augmenter la croissance de la productivité totale des facteurs de 0.5 point par année, à mesure que l'économie s'adaptera au potentiel de production plus élevé que ces réformes engendreront. L'Accord de libre-échange devrait renforcer la croissance de la productivité de près de 0.3 point par année. L'effet positif de la réforme de l'impôt des sociétés sur la croissance de la productivité devrait être de près de 0.05 point par année. Quant au projet de TPS à 7 pour cent, il devrait relever la croissance de la productivité totale des facteurs de 0.15 point par année.

Une économie mieux équilibrée

D'ici la fin de 1991, nombre des déséquilibres existant actuellement au Canada seront en voie d'être résorbés. Les tensions inflationnistes devraient s'atténuer tant sur le marché des produits que sur le marché du travail. Le gouvernement fédéral a restructuré ses dépenses et ses recettes de manière à assurer une réduction appréciable du déficit. La croissance de la demande intérieure finale devrait ralentir suffisamment pour permettre une amélioration notable de la balance commerciale. Les taux d'intérêt, aussi bien nominaux que réels, devraient baisser.

À moyen terme, la correction des déséquilibres permettra de réaliser d'autres progrès. Le solde global du secteur public, selon les comptes nationaux, devrait être excédentaire vers la fin de la période de prévision, permettant de réduire sensiblement nos recours à l'épargne étrangère.

Le tableau 4 résume les projections à moyen terme pour la période 1992-1995, en fonction des mesures d'orientation prises. La production augmentera fortement à partir de 1992, sa hausse s'établissant à 3.5 pour cent en moyenne, mais le potentiel de production s'accroîtra à peu près au même rythme. Les tensions inflationnistes continueront de diminuer et l'inflation baissera pour se situer à 3.0 pour cent en moyenne. Grâce à la diminution de l'inflation et du déficit budgétaire, les taux d'intérêt, tant nominaux que réels, devraient continuer de baisser. À partir d'un niveau élevé de 7.2 pour cent en 1989, les taux d'intérêt

Tableau 4

Perspectives économiques à moyen terme:
Indicateurs économiques choisis, 1989 à 1995

	1989	1990	1991	Moyenne 1992-1995
	(Variation en pourcentage, sauf indication contraire)			
PIB réel	2.6	1.3	3.0	3.5
Emploi	2.0	0.8	1.2	2.2
Taux de chômage	7.5	8.2	8.5	7.6
Inflation (IPC)	5.0	4.7	5.1	3.0
Taux des effets commerciaux à 90 jours (en pourcentage)	12.2	11.1	9.5	7.2
Taux réel des effets commerciaux à 90 jours[1] (en pourcentage)	7.2	6.4	5.6	4.2

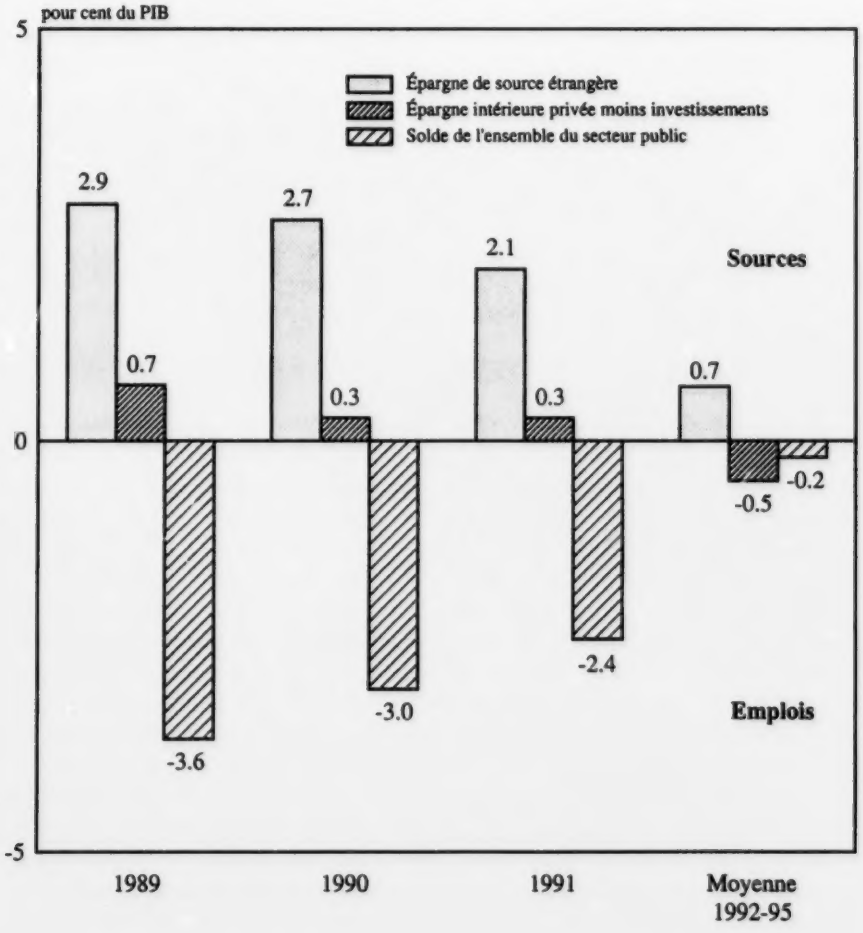
[1] Compte non tenu de l'effet ponctuel de la TPS à 7 pour cent, qui devrait accroître l'inflation d'un peu moins de 1 1/4 pour cent en 1991.

réels à court terme devraient baisser régulièrement pour s'établir à 4.2 pour cent en moyenne à moyen terme. Ce niveau réel des taux d'intérêt est nettement inférieur à la moyenne des années 80, tout en restant nettement supérieur à la norme observée. Depuis le milieu des années 50, les taux réels à court terme se sont en effet établis à 2.6 pour cent en moyenne.

La réduction du déficit budgétaire contribuera à freiner la croissance de la demande intérieure finale, qui sera nettement inférieure en moyenne au taux d'expansion économique. La compétitivité du Canada se trouvera améliorée par la réduction de l'inflation. Une augmentation des exportations nettes sera le moteur de la croissance économique. Le déficit du compte courant devrait diminuer pour passer de 2.9 pour cent du PIB à l'heure actuelle à 0.7 pour cent en moyenne à moyen terme (graphique 16). Le taux de chômage devrait baisser également à moyen terme.

Graphique 16

Sources et emplois de l'épargne



3. Plan de contrôle des dépenses

Table des matières

Aperçu 65

Contrôle des dépenses de programmes depuis 1984 67

Plan de contrôle des dépenses 73

Détails du Plan de contrôle des dépenses 80

A. Programmes limités à une croissance annuelle de 5 pour cent pendant deux ans 80

Sciences et technologie 80
Programmes destinés aux Indiens et Inuit 81
Régime d'assistance publique du Canada 81
Défense 82
Aide publique au développement 82

B. Programmes gelés pendant deux ans 83

Financement des programmes établis 83
Transferts d'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique 84
Budget des immobilisations de Radio-Canada 84
Téléfilm Canada 84
Société pour l'expansion des exportations 84
Marine Atlantique 85
Aide juridique 85

C. Programmes réduits 85

Subventions et contributions 85
Ports pour petites embarcations 86
Logement social 86

D. Programmes et projets éliminés 86

Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada 86
OSLO 87
Projet de brise-glace Polar 8 87

E. Initiatives de gestion 88

Contributions aux entreprises 88
Sociétés et organismes d'État 88
Initiatives de gestion 89

Aperçu

Depuis 1984, le freinage de la croissance des dépenses de programmes a été la pierre angulaire des efforts déployés par le gouvernement afin de réduire le déficit. Des progrès appréciables ont déjà été accomplis, grâce à l'élimination ou à la modification de nombreux programmes, ainsi qu'à une gestion plus rigoureuse des activités et des finances de l'État.

Les dépenses de l'État comprennent deux grands éléments: les dépenses consacrées aux programmes visant l'atteinte des objectifs d'orientation du gouvernement et les frais d'intérêt de la dette publique. Au cours des quinze années écoulées avant l'exercice 1984-85, les dépenses de programmes avaient augmenté à une rythme annuel moyen de 13.9 pour cent, soit près de 6 pour cent en termes réels. De 1984-85 à 1989-90, l'augmentation des dépenses de programmes a été contenue à 3.6 pour cent en moyenne, ce qui est nettement inférieur au 4.3 pour cent d'inflation en moyenne et représente moins de la moitié du taux de croissance de l'économie canadienne. Aussi, les dépenses de programmes fédérales, qui représentaient 19.5 pour cent de l'ensemble des biens et services produits au Canada en 1984-85, ne représentaient plus que 16 pour cent du PIB en 1989-90. Cette diminution de 3.5 points des dépenses de programmes en proportion du PIB a été la principale cause de réduction du déficit, passé d'un sommet de 8.6 pour cent du PIB en 1984-85 à 4.7 pour cent cette année.

Les restrictions de dépenses ont touché tous les secteurs d'activité gouvernementale. Le gouvernement dépense moins cette année pour son fonctionnement qu'en 1984-85. Les transferts bénéficiant au secteur de l'énergie dans le cadre du Programme énergétique national ont été éliminés, tandis que l'augmentation des transferts aux provinces et des crédits consacrés à la défense et à l'Aide publique au développement a été réduite. Un certain nombre de subventions au transport (par exemple à VIA Rail) ont été sabrées, tout comme les sommes versées aux sociétés d'État. Bien des subventions directes aux entreprises ont été éliminées ou diminuées. Dans l'ensemble, si les dépenses publiques en proportion du PIB n'avaient pas été ramenées de 19.5 pour cent, leur niveau de 1984-85, au niveau actuel de 16.0 pour cent, elles auraient été plus élevées de $22 milliards en 1989-90.

La croissance des dépenses de programmes a été fortement restreinte depuis 1984-85, mais les frais de la dette publique ont augmenté d'environ 12 pour cent par année en moyenne. Cette hausse des frais de la dette publique est supérieure à l'augmentation de l'ensemble des dépenses de programmes au cours de la même période. Les frais de la dette publique représentent maintenant 28 pour cent des dépenses budgétaires fédérales, soit près de trois fois le niveau enregistré il y a quinze ans. La montée en flèche de la dette et des frais d'intérêt a rendu la situation financière de l'État plus vulnérable aux variations des taux d'intérêt. Elle a également fait obstacle aux progrès réalisés dans la reprise en main des dépenses budgétaires et dans la réduction du déficit.

Malgré les pressions exercées sur le déficit par des frais d'intérêt en augmentation rapide, le déficit a été ramené de 8.6 pour cent du PIB en 1984-85 à 4.7 pour cent en 1989-90, une diminution de 45 pour cent. La baisse appréciable des dépenses de programmes en proportion du PIB, de 3.5 points depuis 1984-85, a été le facteur qui a le plus contribué à cette réduction.

Les progrès accomplis dans le sens d'un redressement financier à moyen terme ont été renforcés par les mesures prévues dans le budget d'avril 1989. Ces mesures visaient à limiter le déficit à $30.5 milliards en 1989-90 et à le réduire sensiblement, d'année en année, par la suite.

Depuis le budget d'avril 1989, l'inflation a été plus rapide que prévu et les tensions inflationnistes ont été plus difficiles à atténuer qu'on le pensait. La politique monétaire étant demeurée ferme, les taux d'intérêt sont restés élevés plus longtemps que prévu. Il en est résulté des pressions notables à la hausse sur les dépenses budgétaires, et donc sur le déficit en 1990-91 et au-delà.

La situation actuelle des finances fédérales exige l'adoption de nouvelles mesures, dès maintenant, afin de contenir le gonflement de la dette publique et d'assurer la réalisation des objectifs budgétaires à moyen terme exposés en avril 1989. Il n'y a que deux façon d'y parvenir: réduire davantage les dépenses de programmes ou augmenter encore les impôts. Il s'agit d'une décision difficile dans les deux cas. Cependant, il faut continuer de réduire le déficit, année après année, si l'on veut se sortir de la dynamique de l'augmentation de la dette et des frais de service de la dette, qui condamne le gouvernement à enregistrer des déficits de l'ordre de $30 milliards depuis 1986-87.

Le Plan de contrôle des dépenses proposé dans ce budget, combiné aux mesures de compression et aux initiatives de gestion annoncées en décembre 1989 par le président du Conseil de Trésor, ramènera le déficit sur une trajectoire décroissante. Sauf dans un nombre restreint de secteurs, les dépenses de programmes seront gelées ou diminueront au cours des deux prochaines années. Dans l'ensemble, le Plan de contrôle des dépenses réduira le déficit de $2.8 milliards en 1990-91 et de $3.3 milliards en 1991-92. Si on y ajoute les compressions de dépenses et les mesures de gestion annoncées en décembre 1989, cela représente une réduction de $3.0 milliards en 1990-91 et de $3.8 milliards en 1991-92. Au cours des cinq années du cadre financier, les économies budgétaires cumulatives produites par le Plan de contrôle des dépenses et les mesures de décembre 1989 dépasseront nettement $19 milliards.

Pour établir ce Plan de contrôle des dépenses, le gouvernement a passé au peigne fin les dépenses de programmes dans tous les secteurs. Le plan consiste à geler ou à réduire les dépenses dans des domaines importants au cours des deux prochains exercices. Il n'apporte pas de modifications permanentes à la structure de la plupart des programmes touchés; il s'agit d'un programme de contrôle de deux ans qui permettra d'enregistrer des économies budgétaires appréciables et durables. Les programmes ne sont pas tous assujettis à ce plan. Les principaux paiements de transferts fédéraux versés directement aux particuliers – sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti, allocations de conjoint, allocations familiales,

pensions et allocations d'anciens combattants et prestations d'assurance-chômage – n'y sont pas assujettis. Certains importants transferts fédéraux aux provinces – péréquation et paiements du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) aux provinces bénéficiant de la péréquation – échappent également à l'application du plan. De plus, un nombre restreint de programmes, tels les transferts fédéraux aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation dans le cadre du RAPC, les sciences et la technologie, les programmes destinés aux autochtones, l'assistance publique au développement et la défense, verront leurs dépenses croître de 5 pour cent par année au cours des deux prochains exercices. Toutes les autres dépenses de programmes, qui représentent 40 pour cent de l'ensemble des dépenses fédérales de programmes, seront rigoureusement contrôlées au cours des deux prochains exercices et elles seront dans l'ensemble moins élevées en 1991-92 qu'à l'heure actuelle.

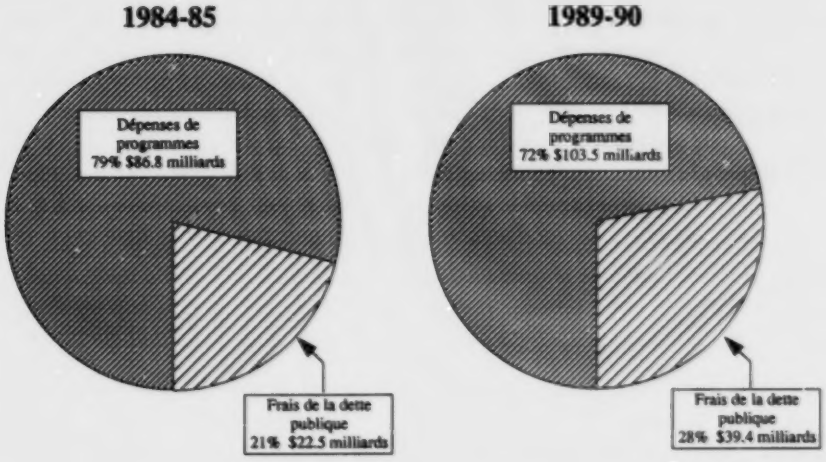
Contrôle des dépenses de programmes depuis 1984

Le redressement des finances fédérales était l'un des éléments clés du Programme de renouveau économique présenté par le gouvernement en 1984, et les compressions de dépenses constituent le pivot central de cette stratégie de redressement. Le déficit est fonction de l'ensemble des dépenses budgétaires, mais le gouvernement ne peut influer directement que sur les dépenses de programmes. Celles-ci représentent un peu moins des trois quarts de l'ensemble des dépenses fédérales; le reste, constitué par les frais de la dette publique, représente maintenant environ 28 pour cent des dépenses budgétaires. Les frais de la dette publique ne peuvent être réduits que de façon indirecte, par une diminution du déficit et, donc, de la dette, ainsi que par l'instauration d'un contexte d'inflation moins rapide, nécessaire à une diminution sensible et durable des taux d'intérêt.

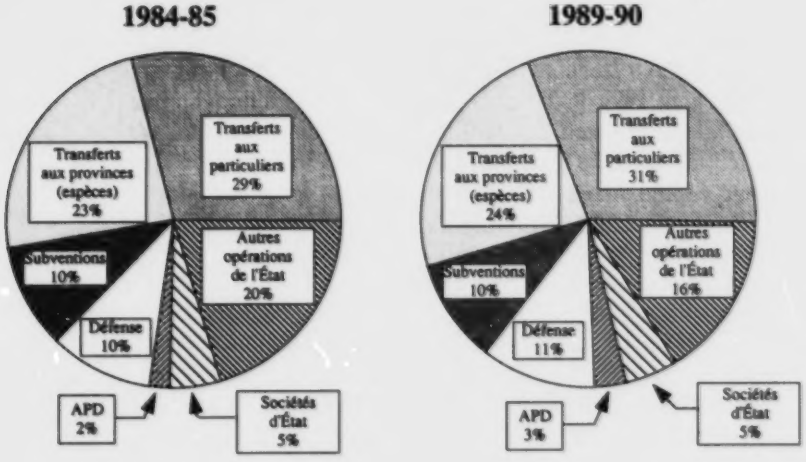
Le problème budgétaire se caractérisait en 1984-85 par un déséquilibre structurel entre les dépenses de programmes et les recettes. Ce déséquilibre, ainsi que l'augmentation rapide de la dette publique et des frais de la dette qui en résultait, avait pris plus d'une dizaine d'années à se développer; le problème ne pouvait être réglé du jour au lendemain. La structure des dépenses de programmes limitait les possibilités de réduction de ces dépenses et la rapidité avec laquelle on pouvait enregistrer une diminution appréciable des dépenses. En 1984-85, les dépenses de programmes s'élevaient à $86.8 milliards. Sur ce total, ainsi que l'indique le graphique 1, 29 pour cent des dépenses de programmes étaient consacrés aux transferts aux particuliers, 23 pour cent aux transferts aux autres administrations, 20 pour cent au coût des autres opérations de l'État, 10 pour cent aux principaux transferts et autres subventions, 10 pour cent à la défense, 5 pour cent aux sociétés d'État et 2 pour cent à l'Aide publique au développement (APD). Cette structure ne permettait pas de procéder facilement à des réductions: des compressions importantes et durables des programmes étaient nécessaires dans tous les secteurs d'activités du gouvernement.

Graphique 1

Structure de l'ensemble des dépenses de l'État



Structure des dépenses de programmes

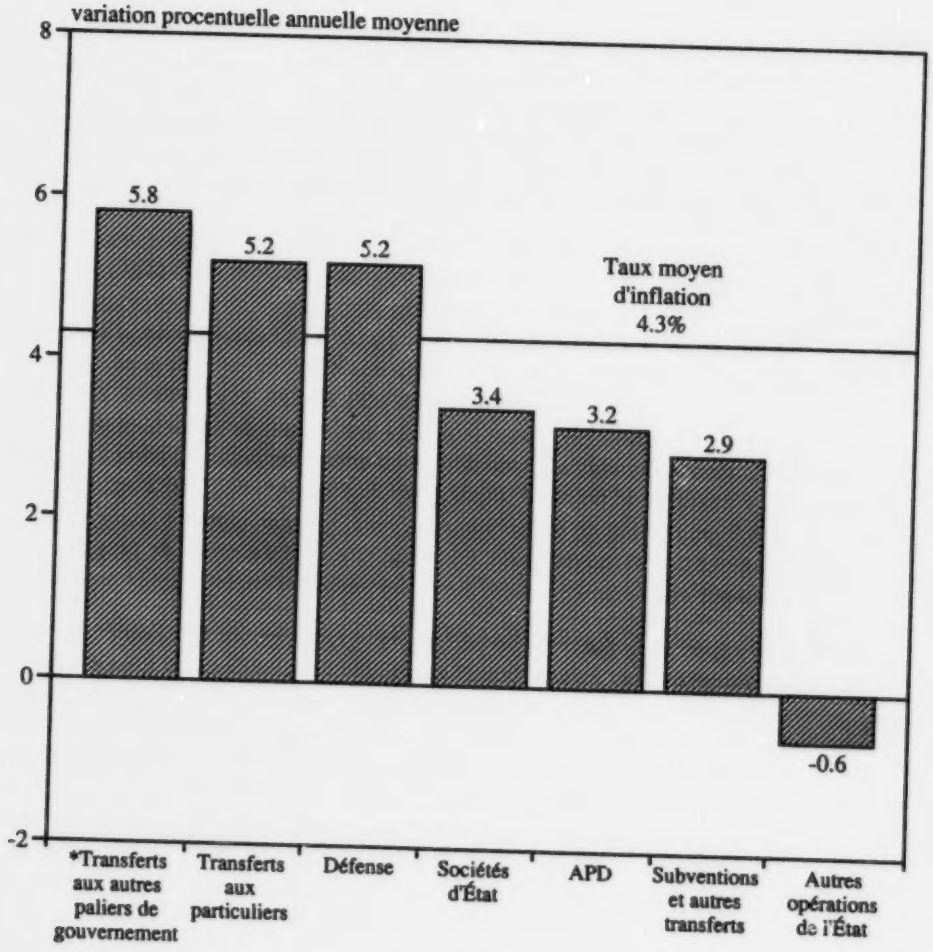


Au cours des cinq exercices allant de 1984-85 à 1989-90, les réductions appliquées aux dépenses fédérales ont permis de limiter la croissance des dépenses totales à 5.5 pour cent en moyenne par année. Comme le montre le tableau 1, un peu plus de la moitié de cette hausse était attribuable à l'augmentation des frais de la dette publique. Les dépenses de programmes – soit l'ensemble des dépenses diminué des frais de la dette publique – n'ont augmenté que de 3.6 pour cent par année, alors que l'inflation s'établissait à 4.3 pour cent en moyenne.

La reprise en main des dépenses fédérales n'a été ni facile, ni sans douleur. Certains programmes ont été éliminés, notamment: le Programme canadien d'isolation thermique des résidences, le Programme canadien de remplacement du pétrole, le Programme d'encouragement pétrolier et les usines d'eau lourde du Cap-Breton, entre autres programmes. La croissance des allocations familiales et des transferts aux provinces a été limitée grâce aux modifications apportées aux dispositions d'indexation. Des mesures permettant de mieux cibler certains transferts aux particuliers ont été adoptées. Un certain nombre de subventions au transport ont été réduites et les versements aux sociétés d'État ont été comprimés.

Graphique 2

Croissance des dépenses de programmes 1984-85 à 1989-90



* Comprend les transferts en espèces et de points d'impôt.

De nombreuses subventions directes aux entreprises ont été éliminées ou réduites. Le rythme de croissance des crédits consacrés à la défense et à l'APD a été diminué. Les dépenses de fonctionnement de l'État ont été réduites en termes tant réels que nominaux.

Grâce à ces mesures, près des trois quarts de la hausse des dépenses de programmes depuis 1984-1985 ont été attribuables à l'augmentation des transferts fédéraux aux particuliers et à la progression des transferts fédéraux en espèces aux autres administrations. Ces secteurs de dépenses n'ont pas été épargnés par les compressions ou les réaffectations effectuées pour assurer que les paiements soient axés principalement vers ceux qui en ont le plus besoin. Le rythme de croissance des transferts fédéraux versés aux provinces a été réduit et les changements ont été apportés à la structure des programmes de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales afin de recouvrer les transferts versés aux Canadiens à revenu élevé. Le gouvernement a aussi proposé d'importantes réformes structurelles du programme d'assurance-chômage.

Cependant, malgré ces mesures, les principaux transferts fédéraux aux particuliers – prestations aux personnes âgées, prestations d'assurance-chômage, pensions d'anciens combattants et allocations familiales – de même que les transferts fédéraux en espèces et en points d'impôt aux autres administrations au titre de la péréquation, du financement des programmes établis (FPE) et du RAPC ont augmenté de bien plus de 5 pour cent par année en moyenne depuis 1984-85.

Le gouvernement fédéral offre un appui financier appréciable aux provinces afin de les aider à mettre en oeuvre les programmes dont elles sont responsables au premier chef. Ce soutien financier du gouvernement fédéral vient s'ajouter aux programmes que celui-ci offre directement aux citoyens canadiens. Comme le montre le tableau 1, l'ensemble des transferts aux provinces est passé de $25.6 milliards en 1984-85 à un peu plus de $35 milliards en 1989-90. Sur ce total, $24.6 milliards, soit environ 24 pour cent des dépenses de programmes fédérales, prennent la forme de versements en espèces, le reste étant constitué par des transferts de points d'impôt. Depuis 1984-85, ces droits ont augmenté de près de 6.5 pour cent en moyenne par année, soit nettement plus vite que l'augmentation moyenne de 3.6 pour cent des dépenses de programmes pendant cette période.

Les dépenses consacrées aux autres programmes ont fait l'objet de restrictions vigoureuses, leur hausse étant maintenue bien en deçà du taux d'inflation dans la plupart des cas. Les transferts aux principales sociétés d'État ont augmenté d'un peu plus de 3 pour cent par année. De plus, grâce à la vente totale ou partielle de 18 sociétés et de la dissolution de huit autres entités, le nombre d'emplois a été réduit de 75,000 dans les sociétés d'État. Environ la moitié de cette réduction est due à la privatisation, mais le reste est le fruit des mesures de rationalisation et d'élimination du gaspillage et de l'inefficacité. La santé financière d'un grand nombre de sociétés d'État a été sensiblement améliorée. Par exemple, le Canadien National a ramené son endettement à long terme de $3.5 milliards en 1986 à $2 milliards en 1989. Les mesures d'amélioration de la productivité et les autres initiatives prises par Postes Canada ont permis à cette société d'atteindre la

rentabilité pour la première fois en 1988-89. Dans l'ensemble, le passif des sociétés d'État a nettement diminué.

De 1984-85 à 1989-90, les dépenses consacrées à la défense ont progressé d'environ 5 pour cent par année, conformément à l'engagement du gouvernement de rééquiper les Forces armées. Dans le budget d'avril 1989, les crédits de la défense pour les exercices 1988-89 à 1989-90 ont été réduits de $2.7 milliards en raison de la situation financière difficile du gouvernement. Les dépenses consacrées à l'Aide publique au développement (APD) ont augmenté de 3.2 pour cent par année entre 1984-85 et 1989-90. Cette croissance limitée reflète notamment les mesures prises dans le budget d'avril 1989, qui ont réduit l'APD

Tableau 1

Dépenses budgétaires: 1984-85 à 1989-90

	1984-85	1989-90	Variation absolue	Croissance annuelle moyenne
	(en milliards de dollars)			(pour cent)
Principaux transferts aux particuliers	25.1	32.4	7.3	5.2
Principaux transferts en espèces aux autres administrations[1]	19.7[1]	24.6[1]	4.9[1]	4.5[1]
(Transferts en espèces et en points d'impôt aux autres administrations)	(25.6)	(35.1)	(9.4)	(6.5)
Défense	8.8	11.3	2.5	5.2
Paiements aux principales sociétés d'État	4.6	5.4	0.8	3.4
Aide publique au développement	2.1	2.4	0.4	3.2
Principaux transferts et subventions	9.1	10.5	1.4	2.9
Autres opérations de l'État	17.4	16.8	−0.5	−0.6
Dépenses de programmes	86.8	103.5	16.7	3.6
Frais de la dette publique	22.5	39.4	16.9	5.5
Dépenses budgétaires totales	109.2	142.9	33.7	5.5

[1] Certains transferts aux autres administrations prennent la forme de versements en espèces et de points d'impôt. Les dépenses de programmes comprennent les transferts en espèces ainsi que les rajustements des droits au titre du programme pour les années antérieures.

en espèces de $1.8 milliard sur l'ensemble des cinq exercices commençant en 1989-90.

Comme l'indique le tableau 2, les principales subventions et autres transferts importants ont vu leur croissance limiter à moins de 3 pour cent par année depuis 1984-85. La hausse des principales subventions au cours des cinq derniers exercices s'est concentrée dans trois domaines – l'aide à l'agriculture, les transferts aux autochtones et l'aide au développement régional – qui représentaient près de 50 pour cent de l'ensemble des importantes subventions fédérales. Les seules autres secteurs de subventions et de transferts où l'on a enregistré une hausse appréciable depuis 1984-85 sont les sciences et la technologie, et les prêts aux étudiants. Les subventions à la création d'emplois et à la formation professionnelle sont restées constantes, tandis que la croissance des subventions au transport était réduite. Les subventions au secteur énergétique ont diminué de $1.9 milliard depuis 1984-85; les autres subventions à l'industrie ont également diminué.

Tableau 2

Principales subventions et autres transferts importants

	1984-85	1989-90	Variation absolue	Croissance annuelle moyenne
	(milliards de dollars)			(pour cent)
Total	9.1	10.5	1.4	2.9
dont:				
Agriculture	0.8	1.8	1.0	16.8
Indiens et Inuit	1.3	2.1	0.8	10.6
Développement régional	0.3	1.1	0.8	31.5
Innovation industrielle, sciences et technologie	0.8	1.1	0.3	7.4
Prêts aux étudiants	0.2	0.4	0.2	14.7
Transport	0.8	1.0	0.2	4.7
Création d'emplois et formation professionnelle	1.8	1.8	–	–
Autres subventions industrielles	0.3	0.2	−0.1	−9.6
Énergie	2.5	0.6	−1.9	−25.3

Les dépenses des autres opérations, soit les coûts de fonctionnement de l'État ont été l'un des principaux secteurs visés par les restrictions. De 1984-85 à 1989-90, elles ont diminué dans l'absolu, passant de $17.4 milliards à $16.8 milliards, ce qui représente une baisse dans l'absolu de $0.5 milliard et une réduction de plus de 25 pour cent en termes réels. Depuis 1984-85, les budgets de fonctionnement des ministères ont été soumis à des restrictions rigoureuses. Le nombre d'années-personnes, notamment dans la fonction publique, est maintenant inférieur de plus de 12,000 à ce qu'il était en 1985-86. Les règlements salariaux ont été moins élevés dans l'administration fédérale que dans le secteur privé, et inférieurs à l'inflation. Les réserves pour éventualités ont été sensiblement réduites et les dépenses en capital ont diminué. Dans l'ensemble, le contexte de restriction budgétaire a conduit à un examen approfondi des modalités de fonctionnement des ministères; il a obligé ces derniers à éliminer les causes de gaspillage et de manque d'efficacité, ainsi qu'à améliorer leurs systèmes de gestion.

Dans leur ensemble, les dépenses de programmes sont passées de 19.5 pour cent du PIB en 1984-85 à 16.0 pour cent en 1989-90. C'est en 1970-71 que l'on a pu observer pour la dernière fois des dépenses de programmes fédérales inférieures à 16 pour cent du PIB. La diminution de 3.5 points du ratio dépenses de programmes/PIB a eu d'importantes conséquences sur les finances fédérales: si les dépenses de programmes étaient restées à leur niveau de 1984-85 par rapport au PIB, elles auraient été plus élevées de $22 milliards en 1989-90 qu'elles ne le sont.

Malgré ces mesures énergiques de restriction des dépenses de programmes, la hausse des frais de la dette publique a fait obstacle aux efforts de résorption du déficit, tant en 1989-90 qu'en 1990-91. La montée rapide des tensions inflationnistes au milieu de 1988, alors que la demande commençait à dépasser l'offre dans l'économie canadienne, a conduit les autorités monétaires à maintenir une politique anti-inflationniste. La hausse des taux d'intérêt qui en est résultée pendant le deuxième semestre de 1988 et en 1989 a fait passer la croissance des frais de la dette publique à 18.7 pour cent en 1989-90, et une autre augmentation est prévue en 1990-91. Faute de mesures énergiques en matière de dépenses, le déficit augmenterait en 1990-91, par rapport au niveau de $30.5 milliards enregistré en 1989-90, au lieu de diminuer comme il était prévu dans le budget d'avril 1989.

Un déficit plus élevé, ainsi que l'augmentation consécutive de la dette, ne feraient que renforcer les pressions à la hausse sur le déficit à l'avenir. Cette dynamique constituée par une hausse des frais de service de la dette publique, une augmentation du déficit et de la dette et des frais encore plus élevés de service de la dette à l'avenir, devait être stoppée. D'importantes mesures additionnelles s'avéraient nécessaires au chapitre des dépenses.

Plan de contrôle des dépenses

En raison de ces fortes tensions financières et de la nécessité de s'en tenir aux objectifs budgétaires établis dans le budget d'avril 1989, le gouvernement a entrepris un vaste réexamen de tous les éléments de dépenses de programmes à la

fin de 1989. Les premiers résultats de ce réexamen ont été annoncés par le président du Conseil du Trésor en décembre 1989, sous la forme de compressions de dépenses et d'améliorations des pratiques de gestion qui permettront d'économiser $1.4 milliard en trois ans. Cependant, le réexamen avait une portée bien plus vaste et a conduit au Plan de contrôle des dépenses présenté dans ce budget.

Le Plan de contrôle des dépenses proposé permettra d'économiser $2.8 milliards en 1990-91 et $3.3 milliards en 1991-92. Si on y ajoute les mesures de compression des dépenses et les améliorations des pratiques de gestion annoncées en décembre 1989 par le président du Conseil du Trésor, on obtient des économies totales de $3.0 milliards en 1990-91 et de $3.8 milliards en 1991-92. Sur les cinq années du cadre financier visé par le budget – 1990-91 à 1994-95 – le Plan de contrôle des dépenses et les mesures de décembre 1989 produisent des économies cumulatives dépassant nettement les $19 milliards.

Voici les principaux éléments du Plan de contrôle des dépenses:

- Il s'agit d'un programme global de contrôle des dépenses pendant deux ans, qui n'entraîne pas de modifications structurelles permanentes des principaux programmes, mais permet de réaliser des économies appréciables et durables.

- Un nombre restreint de programmes échappent à son application: essentiellement, les transferts fédéraux aux particuliers (prestations aux personnes âgées, allocations familiales, pensions et allocations d'anciens combattants et prestations d'assurance-chômage) et certains transferts importants aux provinces (péréquation et transferts du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces bénéficiant de la péréquation).

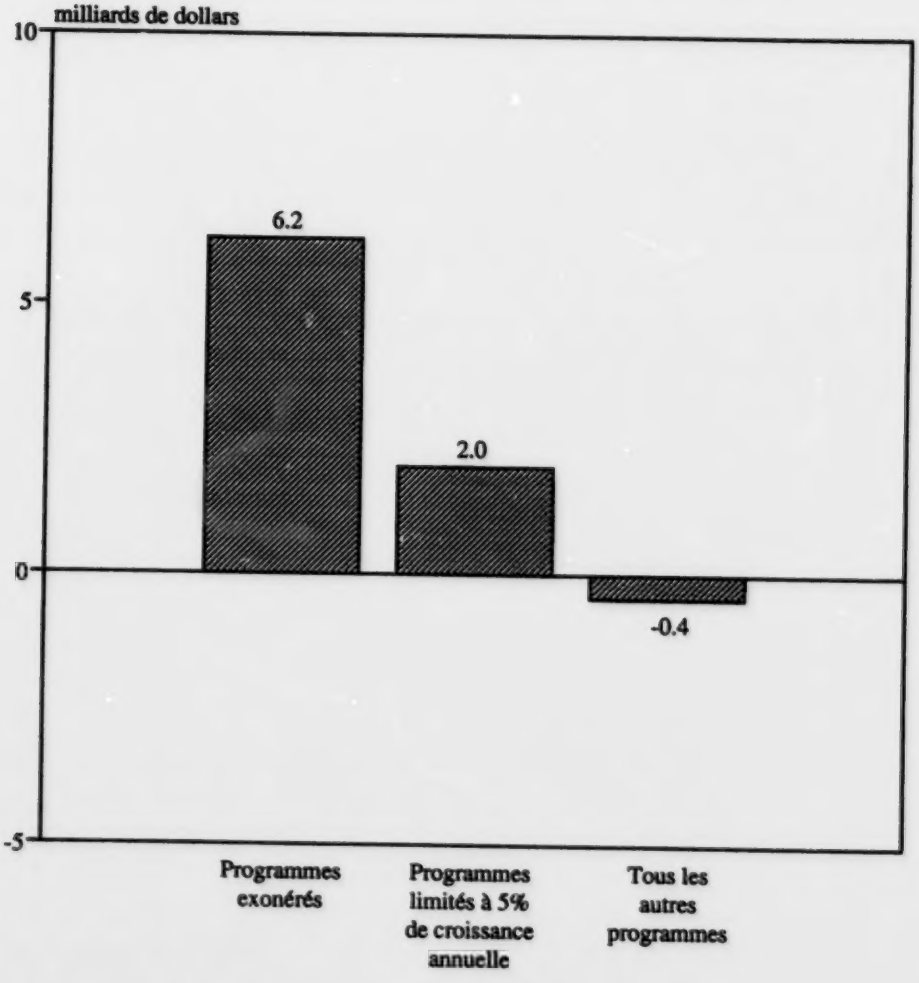
- Il permet également une croissance des dépenses de 5 pour cent par année au titre de plusieurs programmes (sciences et technologie, autochtones, transferts du RAPC aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation, Aide publique au développement et défense).

- Il comporte une réduction du reste des dépenses fédérales – représentant environ 40 pour cent de l'ensemble des dépenses de programmes – par rapport à 1989-90, au cours des deux prochains exercices.

Le tableau 3 permet de se faire une idée sommaire du Plan de contrôle des dépenses. Les détails sont fournis à la section suivante. Le Plan de contrôle des dépenses touche 60 pour cent des dépenses de programmes fédérales. À l'exception d'un nombre restreint de programmes qui, soit échappent à l'application du Plan, soit augmenteront de 5 pour cent au maximum, les autres dépenses de programmes fédérales – soit environ 40 pour cent du total – seront moins élevées dans l'ensemble en 1991-92 que cette année. Sur les deux années d'application du Plan de contrôle des dépenses, l'ensemble des dépenses de programmes augmentera de 3.7 pour cent en moyenne, ce qui est nettement inférieur au taux moyen d'inflation.

Graphique 3

Incidence du plan de contrôle des dépenses sur les dépenses de programmes: variations des dépenses de 1989-90 à 1991-92



Échappent à l'application du plan les principaux transferts fédéraux aux particuliers, ce qui comprend, par exemple, les prestations de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, les allocations de conjoint, les allocations familiales, les prestations et allocations aux anciens combattants et les prestations d'assurance-chômage. En ce qui concerne les principaux transferts aux provinces, le programme de péréquation et les paiements du RAPC aux provinces bénéficiaires de la péréquation ne sont pas touchés par le plan. Les versements du RAPC aux provinces qui ne bénéficient pas de la péréquation pourront augmenter de 5 pour cent par année, tandis que les paiements par habitant au titre du Financement des programmes établis seront gelés pendant deux ans.

Tableau 3

Compressions de dépenses et initiatives de gestion – décembre 1989 et février 1990

	1990-91	1991-92	Économies sur 5 ans
	(millions de dollars)		
A. Plan de contrôle des dépenses			
1. **Principaux programmes non assujettis au Plan**			
• Principaux transferts aux particuliers: sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti, allocations de conjoint, allocations familiales, allocations et pensions d'anciens combattants et prestations d'assurance-chômage.			
• Principaux transferts aux provinces: péréquation et Régime d'assistance publique du Canada pour les provinces bénéficiant de la péréquation.			
2. **Programmes limités à une croissance annuelle de 5 pour cent pendant deux exercices**			
• Sciences et Technologies	38	1	39
• Programme des Indiens et Inuit	50	50	100
• Régime d'assistance publique du Canada (provinces ne bénéficiant pas de la péréquation)	75	80	155
• Défense	210	270	658
• Aide publique au développement	116	190	558
3. **Programmes gelés pendant deux ans**			
• Financement des programmes établis (par habitant)	869	1,541	7,364
• Transferts d'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	16	34	50
• Société Radio-Canada	5	15	20
• Société Téléfilm Canada	6	7	13
• Société pour l'expansion des exportations	25	50	100
• Marine Atlantique	4	5	24
4. **Programmes réduits**			
• Subventions et contributions	23	23	113
– Secrétariat d'État; Santé nationale et Bien- etre social	12	12	44
• Ports pour petites embarcations	4	5	29
• Société canadienne d'hypothèques et de logement	16	35	165
5. **Programmes ou projets éliminés**			
• Programme de stimulation de l'exploration minière	50	125	811
• OSLO		46	602
• Polar 8	84	62	373
6. **Mesures de gestion**			
• Sociétés et organismes d'État	401	125	679
• Initiatives de gestion			
– meilleure perception des sommes à recevoir	167	230	1,237
– accélération des remises de la Banque du Canada	400	-	400
– gestion plus efficace	12	24	556
7. **Économies connexes sur les frais de la dette publique**	200	400	2,600
8. **Ensemble des économies produites par le plan de contrôle des dépenses**	2,782	3,329	16,689
B. Compressions de dépenses et améliorations de gestion de décembre 1989	246	450	2,806
C. Effet total des mesures	3,028	3,779	19,495

* Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

Le Plan de contrôle des dépenses permettra de ramener la croissance des principaux transferts aux provinces à un niveau plus comparable au taux d'augmentation générale des dépenses de programmes fédérales. Cela tient compte du fait que la situation, en matière de la dette et du déficit, est beaucoup plus grave au niveau fédéral qu'au niveau des provinces, comme le précise le chapitre 4 (annexe 2). Les mesures du Plan de contrôle des dépenses touchant les principaux transferts aux provinces sont conçues de manière à maintenir davantage l'appui fourni aux provinces à faible revenu qu'à celles qui sont en meilleure situation financière.

Ainsi, les trois principaux programmes de transferts aux provinces – le Financement des programmes établis (FPE), la péréquation et le RAPC – devraient s'accroître d'environ 3 pour cent en 1990-91, à peu près au même rythme que l'ensemble des dépenses de programmes. L'augmentation moyenne sera de 2.3 pour cent en 1990-91 pour les trois provinces ayant les revenus les plus élevés; la croissance moyenne sera plus marquée pour les provinces qui bénéficient de la péréquation, s'établissant à 4 pour cent en moyenne dans les quatre provinces de l'Atlantique. Les trois principaux programmes de transferts devraient dépasser les $34 milliards d'ici 1991-92, soit une augmentation de $1.9 milliard par rapport à 1989-90 (graphique 4).

Les dépenses consacrées à un certain nombre d'autres programmes devraient augmenter à des rythmes variables au cours de chacun des deux prochains exercices. Le Plan de contrôle des dépenses prévoit le gel, pendant les deux prochaines années, des fonds consacrés aux transferts de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, au budget des immobilisations de la Société Radio-Canada, à la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, à la Société pour l'expansion des exportations et à Marine Atlantique. Les subventions et contributions administrées par le Secrétariat d'État, Multiculturalisme et Citoyenneté du Canada et Santé nationale et Bien-être social Canada seront réduites. Les dépenses de programmes au titre des ports pour petites embarcations seront également réduites, de même que les crédits affectés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement aux nouveaux logements sociaux. Le projet OSLO et le projet de brise-glace Polar 8 sont annulés, tandis que le Programme canadien d'encouragement à l'exploration prendra fin.

De plus, un certain nombre d'initiatives de gestion influeront sur les activités de fonctionnement de l'État.

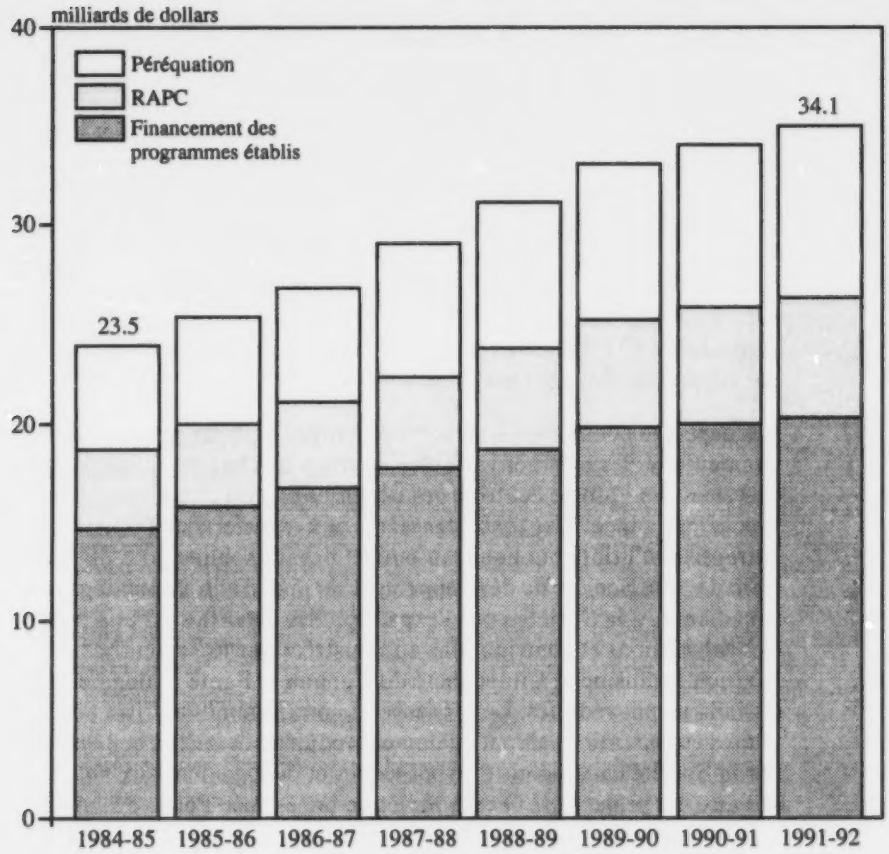
- En décembre 1989, le Président du Conseil du Trésor avait annoncé le prolongement jusqu'en 1992-93 du plafonnement à 2 pour cent de la croissance des dépenses non salariales de fonctionnement et d'entretien. Ce plafonnement sera prorogé jusqu'à 1994-95.

- En 1984, Petro-Canada a été mandatée à titre de société commerciale opérant au sein d'un secteur privé concurrentiel. Petro-Canada a fonctionné avec succès dans cet environnement. Son rôle, comme instrument de la politique publique, se restreint de plus en plus en raison de l'évolution du climat énergétique mondial et de la nature de cette industrie. En outre, les

Graphique 4

Les trois principaux transferts fédéraux* aux provinces

1984-85 à 1991-92



* Selon les droits – transferts en espèces et de points d'impôt compris.

projets d'expansion de la société sont tributaires de son accès à une gamme complète de possibilités de financement qui sont à la portée des sociétés à capital ouvert du secteur privé.

À la suite de consultations avec la haute direction de Petro-Canada, le gouvernement a décidé qu'il est opportun d'offrir au grand public une participation directe à la société. Le Parlement sera saisi, plus tard cette année, d'un projet de loi d'encadrement dans lequel le gouvernement exposera comment il entend se départir de Petro-Canada.

- Le gouvernement entamera des démarches afin de vendre ses actions de Télésat Canada et procédera à la vente de Nordion International et de Theratronics International Ltd. Ces mesures sont conformes à la politique gouvernementale de privatisation des sociétés d'État qui ne répondent plus aux objectifs de la politique publique. Elles porteront à 22 le nombre de sociétés privatisées depuis l'automne 1984.

De plus, les sociétés d'État dont les activités sont rentables devront verser plus de dividendes à l'État, et les excédents de trésorerie dont disposent certaines de ces sociétés seront remis à l'État. Plusieurs sociétés et organismes d'État seront également dissous et leurs fonctions, transférées à d'autres entités. Il s'agit de la Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée, de la corporation Place du Havre, et de l'Office canadien des provendes. De plus, le gouvernement ne créera pas de Commission d'examen des services postaux et dissoudra le Comité provisoire d'examen des services postaux.

- Le ministère du Revenu National, Impôt, continuera de prendre des mesures visant à améliorer la perception des sommes dues au gouvernement. La Banque du Canada remettra ses revenus nets plus vite au gouvernement fédéral.

- À partir de 1990-91, le gouvernement fédéral adoptera une politique qui, à quelques exceptions près, éliminera les subventions aux entreprises. L'aide financière du gouvernement fédéral aux entreprises sera remboursable selon des modalités plus strictes, au lieu d'équivaloir à des subventions pures et simples.

Le gouvernement continuera de maintenir les restrictions salariales dans le secteur public fédéral. Il est conscient, dans un cadre de négociations collectives équitables, de sa responsabilité envers les contribuables de maintenir les règlements salariaux à un niveau conforme à celui du secteur privé et de son obligation de tracer la voie dans la lutte contre l'inflation.

Le tableau 4 illustre les incidences du Plan de contrôle des dépenses sur les dépenses fédérales. L'ensemble des dépenses budgétaires devrait augmenter de $4.9 milliards entre 1989-90 et 1990-91. Sur cette hausse, $1.8 milliard est attribuable à l'augmentation des frais de la dette publique. Les dépenses de programmes devraient augmenter de $3.1 milliards. La majeure partie de cette augmentation est imputable à la hausse des transferts aux particuliers et de certains transferts aux provinces (péréquation et versements du RAPC).

Globalement, les programmes pouvant augmenter de 5 pour cent s'accroîtront d'environ $1.0 milliard en 1990-91. L'ensemble des autres dépenses de programmes diminuera de $800 millions.

Au cours des deux exercices, 1990-91 et 1991-92, les dépenses budgétaires totales devraient s'accroître de $9.8 milliards. Les frais de la dette publique représentent 20 pour cent de cette augmentation. La majeure partie de la hausse des dépenses de programmes est due, là encore, à la progression des transferts aux particuliers et aux provinces. Toutes les autres dépenses de programmes – c'est-à-dire,

Tableau 4

Plan de contrôle des dépenses: incidence des compressions sur les dépenses fédérales, 1990-91 et 1991-92

	Dépenses de 1989-90	Hausse des dépenses en 1990-91 (1 an)		Hausse des dépenses jusqu'en 1991-92 (2 ans)	
	(milliards de dollars)	(milliards de dollars)	(%)	(milliards de dollars)	(%)
1. Dépenses	142.9	4.9	3.4	9.8	3.4
2. Frais de la dette publique	39.4	1.8	4.4	2.1	2.6
3. Dépenses de programmes	103.5	3.1	3.0	7.7	3.7
Dont:					
– Programmes exonérés	42.3	3.0	7.0	6.2	7.0
– Programmes limités à une croissance de 5 pour cent par an	19.5	1.0	5.0	2.0	5.0
– Autres dépenses de programmes	41.7	−0.8	−1.9	−0.4	−0.5

l'ensemble des dépenses de programmes moins les programmes échappant au Plan de contrôle ou limités à une croissance de 5 pour cent par an – diminueront, dans l'ensemble, de $400 millions en 1991-92, par rapport à 1989-90.

Détails du Plan de contrôle des dépenses

Ces mesures permettront d'économiser $2.8 milliards en 1990-91 et $3.3 milliards en 1991-92. Si l'on y ajoute les compressions de dépenses et les initiatives de gestion de décembre 1989, les économies totales s'élèvent à $3.0 milliards en 1990-91 et à $3.8 milliards en 1991-92. Sur l'ensemble de la période allant de 1990-91 à 1994-95, les économies cumulatives s'élèvent à plus de $19 milliards.

A. Programmes limités à une croissance annuelle de 5 pour cent pendant deux ans

Sciences et technologie

L'ensemble des fonds consacrés aux subventions et contributions scientifiques et technologiques dans le cadre du Conseil national de recherches du Canada, du Programme spatial canadien, du Programme de productivité dans l'industrie de la défense et des nouveaux programmes scientifiques et technologiques industriels

comme les campagnes sectorielles et les technologies stratégiques, le Programme de bourses du Canada et les Centres d'excellence, augmenteront de 5 pour cent.

Les crédits disponibles pour ces programmes de subventions et de contributions, qui sont évalués à $511 millions en 1990-91 et à $536 millions en 1991-92, resteront suffisants pour permettre aux programmes de Bourses du Canada et des Centres d'excellence d'augmenter comme il avait été prévu antérieurement. Les subventions et contributions relevant du Programme spatial, du Conseil national de recherches et du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense ne changeront pas par rapport aux niveaux établis antérieurement. Par conséquent, cette mesure de compression influera sur les autres programmes nouveaux en matière de sciences et de technologie dans l'industrie, de sorte que leur mise en oeuvre s'étalera sur une période plus longue que prévue initialement et permettra d'économiser $39 millions au cours des deux prochains exercices. Les conseils dispensateurs, qui viennent en aide à la recherche universitaire, ainsi que les autres activités scientifiques et technologiques du gouvernement ne sont pas touchés par cette mesure.

Programmes destinés aux Indiens et aux Inuit

Le gouvernement fédéral offre un large éventail de programmes et de services aux Indiens inscrits et aux Inuit, notamment dans les domaines de la santé, de l'enseignement, du bien-être social, des revendications territoriales, du logement, des travaux publics, de la gestion des bandes et du développement économique. Les dépenses effectuées dans ces domaines par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont augmenté sensiblement, passant de $1.4 milliard dans le Budget principal de 1984-85 à $2.3 milliards en 1989-90.

Les dépenses consacrées à la santé, à l'enseignement, à l'aide sociale et aux programmes globaux de revendications ne feront pas l'objet de restrictions. Les autres subventions et contributions relevant du Programme des affaires indiennes et inuit seront toutefois limitées à une croissance annuelle de l'ordre de 5 pour cent en 1990-91 et 1991-92. Cette limitation permettra d'économiser environ $50 millions par an par comparaison avec la croissance prévue antérieurement.

Régime d'assistance publique du Canada

Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le gouvernement fédéral verse des fonds aux provinces et aux territoires afin de les aider à défrayer des prestations et des services d'aide sociale.

Ces transferts, qui sont fondés sur le partage à égalité des dépenses provinciales admissibles, ont augmenté d'environ 6.7 pour cent en moyenne par an au cours des cinq derniers exercices. La contribution fédérale, sous forme d'espèces et de transferts de points d'impôt, est passée de $4 milliards à $5.5 milliards. Le taux de croissance moyen a été variable selon les provinces, allant de 2 à 3 pour cent en Saskatchewan, en Colombie-Britannique et au Québec, à environ 14 pour cent en Ontario.

Au cours des deux prochains exercices, la progression des transferts du RAPC sera limitée à 5 pour cent par an dans les provinces qui sont en meilleure posture financière, c'est-à-dire l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Les autres provinces – qui reçoivent des paiements fédéraux de péréquation – ne seront pas soumises à ce plafonnement de la croissance des transferts. Elles continueront d'avoir accès sans restriction à l'aide financière du gouvernement fédéral afin de faire face à l'augmentation éventuelle des dépenses admissibles au partage dans le cadre du RAPC.

D'après les projections faites, cette mesure devrait contribuer $155 millions à l'effort de restriction des dépenses au cours des deux prochains exercices. Les économies réelles dépendront évidemment des taux de croissance observés dans les provinces où l'augmentation est plafonnée à 5 pour cent.

Défense

Les dépenses consacrées à la défense ont augmenté de plus de 5 pour cent par année depuis 1984, en raison de l'importance prioritaire accordée par le gouvernement à la reconstitution de la de capacité de la défense du Canada. Bien que la défense reste prioritaire, la croissance des dépenses sera limitée au cours des deux prochains exercices, à cause de la situation financière du gouvernement fédéral.

La croissance des dépenses consacrées à la défense sera limitée à 5 pour cent par an, d'où des économies de $210 millions en 1990-91 et de $270 millions en 1991-92 par rapport aux niveaux prévus. Les économies totales s'élèvent à $658 millions pour la période allant de 1990-91 à 1994-95. Cela comprend l'économie entraînée par l'annulation du projet de brise-glace Polar 8, auquel la Défense devait consacrer $178 millions. Ces réductions s'ajoutent à celles qui étaient annoncées dans le budget d'avril 1989 et qui s'élevaient à $2.7 milliards sur cinq ans. Pour 1990-91, le niveau de référence (incluant les paiements législatifs et excluant les opérations internes) est fixé à $11.9 milliards.

Aide publique au développement

De 1984-85 à 1988-89, l'Aide publique au développement (APD) sous forme monétaire avait augmenté de 7.4 pour cent en moyenne par année, contre 3.5 pour cent pour l'ensemble des dépenses fédérales; c'était donc l'un des programmes qui enregistrait la croissance la plus rapide. Le budget de l'an dernier avait réduit l'APD sous forme monétaire de $360 millions par an pour les deux exercices 1989-90 et 1990-91. Le programme d'APD pourra augmenter au cours du prochain exercice, mais la hausse de l'aide monétaire sera limitée à 5 pour cent par année en 1990-91 et 1991-92. La contribution à l'effort de réduction du déficit s'élèvera à ce titre à $116 millions en 1990-91 et à $190 millions en 1991-92, ou $558 millions sur cinq ans. En 1990-91, les dépenses budgétaires d'APD s'élèveront à $2,565 millions.

Le principe consistant à fixer l'APD en proportion du PNB sera maintenu. Le ratio APD/PNB, qui dépend de l'aide sous forme monétaire et non monétaire, devrait s'accroître au cours de chacune des années du cadre financier. Il atteindra 0.47 pour cent d'ici l'exercice 1994-95, comme le prévoyait le budget d'avril 1989.

B. Programmes gelés pendant deux ans

Financement des programmes établis

Dans le cadre du Financement des programmes établis (FPE), le gouvernement fédéral verse une aide financière égale par habitant à toutes les provinces, en leur transférant des points d'impôt et en leur faisant des versements en espèces. À l'origine, ces transferts avaient pour but d'aider les provinces à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de santé et d'enseignement postsecondaire. Depuis 1977, les provinces ont pu se servir de ces transferts en fonction de leurs priorités propres plutôt que de la façon plus restreinte que prévoyaient les anciens accords de partage des frais. Les transferts de FPE, qui constituent la principale forme d'aide fédérale aux provinces, sont passés de $14.5 milliards en 1984-85 à environ $20 milliards en 1989-90, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de plus de 6 pour cent.

Outre le FPE, le gouvernement fédéral offre une assistance appréciable aux provinces à revenu inférieur afin de les aider à fournir des services publics, notamment les soins de santé et l'enseignement postsecondaire, par le biais du programme de péréquation. Les transferts de péréquation ont enregistré une forte hausse au cours des dernières années, passant de plus de $5 milliards en 1984-85 à près de $8 milliards en 1989-90. Par exemple, ils ont maintenant supplanté le FPE au premier rang des formes d'aide fédérale dans les provinces de l'Atlantique.

En 1990-91 et 1991-92, les transferts de FPE par habitant seront maintenus au niveau de 1989-90. Cela signifie qu'ils augmenteront au même rythme que la population de chaque province, soit d'environ 1 pour cent à l'échelle nationale. Les transferts fédéraux en espèces seront réduits d'environ $870 millions en 1990-91 et de $1,540 millions en 1991-92. En 1992-93, le FPE recommencera à croître au même rythme que le PNB diminué de trois points, conformément à l'annonce faite dans le budget d'avril 1989. La progression de l'ensemble des transferts de FPE, à partir de 1992-93, ne sera pas inférieure à celle de l'inflation.

Cette modification du FPE représente moins de 1.0 pour cent de l'ensemble des recettes provinciales en 1990-91 et un peu plus de 1.0 pour cent en 1991-92.

Les paiements de péréquation aux provinces à revenus inférieurs ne sont pas touchés par le budget. Ils devraient augmenter d'environ 6 à 7 pour cent par année au cours des deux prochains exercices, soit à peu près le même rythme de croissance que l'économie nationale.

Les transferts de FPE et de péréquation devraient s'élever dans l'ensemble à plus de $27 milliards en 1990-91.

Transferts d'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique

La *Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique* prévoit le transfert aux provinces de 95 pour cent de l'impôt fédéral sur le revenu perçu auprès de certaines entreprises d'électricité et de gaz appartenant à des intérêts privés.

Les transferts seront gelés pendant deux ans aux niveaux de 1989-90, ce qui réduira les dépenses prévues en vertu de la loi de $16 millions en 1990-91 et de $34 millions en 1991-92.

Budget des immobilisations de Radio-Canada

Le gouvernement verse environ $1 milliard par année à Radio-Canada pour lui permettre de s'acquitter de son mandat de diffuseur national au service de tous les Canadiens. En 1990-91, Radio-Canada devrait obtenir plus de $400 millions de fonds supplémentaires, sous forme de recettes commerciales et diverses.

Le budget de 1989 réduisait de $140 millions, sur quatre ans, les crédits consacrés à Radio-Canada. Afin de renforcer la contribution de Radio-Canada au contrôle des dépenses, les fonds prévus pour les achats d'immobilisations seront gelés au cours des deux prochains exercices aux niveaux prévus antérieurement. Les hausses approuvées récemment, de $5 millions en 1990-91 et de $15 millions en 1991-92, seront annulées. Le budget des immobilisations de 1990-91 restera à peu près au même niveau qu'en 1989-90.

Téléfilm Canada (Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne)

Téléfilm Canada aide l'industrie canadienne du film et de la télévision à financer la production et la distribution de films et d'émissions de télévision canadiens. Le budget de Téléfilm Canada était de $145.6 millions pour 1989-90.

Les paiements versés à Téléfilm Canada seront gelés pendant deux ans au niveau de 1989-90. Cela permettra de réaliser des économies de $6.4 millions en 1990-91 et de $7.4 millions en 1991-92.

Société pour l'expansion des exportations

La Société pour l'expansion des exportations offre des programmes d'assurance, de prêts et de garanties destinés à soutenir les exportations canadiennes. Outre ses propres activités, la Société administre les programmes d'assurance et de financement des exportations pour le compte du gouvernement canadien, afin d'appuyer les opérations d'exportation qui sont jugées d'intérêt national, mais qui comportent des risques au niveau du crédit ou des taux d'intérêt plus avantageux que ceux qu'accorde normalement la Société.

Le niveau de référence budgétaire de la Société sera gelé pendant deux ans à son niveau de 1989-90, soit $185 millions. Cela permettra d'économiser $25 millions en 1990-91 et $50 millions en 1991-92.

Marine Atlantique

Marine Atlantique assure des services de traversiers dans les provinces de l'Atlantique. Ces dépenses d'exploitation s'élèvent à environ $190 millions par année, dont environ $70 millions – soit 37 pour cent – sont récupérées auprès des usagers. Le reste est financé par une subvention d'exploitation de Transports Canada.

Depuis sa création en 1979, Marine Atlantique a considérablement amélioré son rendement. Toutefois, d'autres mesures sont nécessaires afin d'accroître le pourcentage de recouvrement des frais. Aussi, la subvention d'exploitation versée à l'entreprise restera gelée à son niveau de 1989-90, $120 millions, pendant les deux prochains exercices. Cela permettra d'économiser $4 millions en 1990-91 et $5 millions en 1991-92.

Partage des frais d'aide juridique

Aux termes des ententes régissant l'aide juridique, le gouvernement fédéral verse des fonds aux provinces et aux territoires afin de les aider à offrir des services d'aide juridique aux personnes mises en cause dans des affaires pénales. Les transferts devraient s'élever à environ $86 millions en 1989-90.

Les ententes en vigueur devront être révisées à la fin de mars 1990. Le gouvernement fédéral a décidé de maintenir sa contribution au niveau de 1989-90 pendant deux exercices.

C. Programmes réduits

Secrétariat d'État et Multiculturalisme et Citoyenneté

Le Secrétariat d'État ainsi que Multiculturalisme et Citoyenneté Canada disposent d'un budget de subventions et de contributions afin de venir en aide aux groupes et aux organismes qui sont actifs dans les domaines de la promotion de la citoyenneté et du multiculturalisme.

Ces budgets seront réduits de $23 millions par année par rapport aux niveaux prévus pour 1990-91 et 1991-92. Le Secrétaire d'État et le ministre d'État au Multiculturalisme et à la Citoyenneté fourniront plus de détails sur la mise en œuvre de ces mesures.

Santé nationale et Bien-être social

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social vient en aide à divers organismes et projets en versant des subventions et contributions dans le cadre du programme des services et de la promotion de la santé et du programme des services sociaux.

Ces dépenses seront réduites de $12.2 millions par année. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social donnera plus de précisions sur la mise en oeuvre de ces réductions.

Ports pour petites embarcations

Le Programme des ports pour petites embarcations finance l'aménagement, l'exploitation et l'entretien des ports de plaisance et des ports de pêche appartenant au gouvernement fédéral.

Les dépenses relevant de ce programme seront ramenées à $99 millions, grâce à une réduction de l'ampleur des nouveaux projets en 1990-91. Les années suivantes, le gouvernement se propose d'appliquer des politiques alternatives de gestion et d'exploitation dans les ports existants. Cela consistera à confier localement la gestion des ports de plaisance afin qu'ils soient mieux adaptés aux besoins des usagers. Les économies permises par ces mesures s'élèveront à $4 millions en 1990-91 et à $5 millions en 1991-92; elles totaliseront $29 millions sur cinq ans.

Logement social

La Société canadienne d'hypothèques et de logement verse des fonds aux provinces et aux territoires pour le compte du gouvernement fédéral, dans le cadre de diverses ententes de partage des frais, afin de venir en aide aux Canadiens qui ont du mal à trouver un logement abordable. En 1989-90, les dépenses consacrées par le gouvernement fédéral aux programmes de logement social s'élevaient à $1.7 milliard et permettaient de venir en aide à environ 600,000 ménages. Les fonds consacrés au logement social ont sensiblement augmenté depuis cinq ans, passant de $1,123 millions dans le Budget principal de 1984-85 à $1,695 millions en 1989-90.

Au cours des deux prochains exercices, les crédits prévus pour les nouveaux engagements s'élèveront à $90 millions en 1990-91 et à $86 millions en 1991-92. Cela permettra de venir en aide à environ 36,000 ménages supplémentaires chaque année. Ces crédits sont inférieurs de 15 pour cent au niveau prévu, d'où des économies de $16 millions en 1990-91 et $35 millions en 1991-92.

D. Programmes et projets éliminés

Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada

Le Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada (PSEMC) offre une contribution égale à 30 pour cent du coût des travaux d'exploration minérale, pétrolière et gazière financés par des mécanismes d'actions accréditives. Il avait

été instauré en 1988 après la forte chute des marchés boursiers et le rétrécissement de l'accès aux capitaux qui avait suivi. C'est le seul programme de subvention aux entreprises qui soit encore dépendant de la demande et qui ne comporte pas de plafond financier. Son coût devrait dépasser $160 millions en 1989-90.

Le programme est annulé à compter de minuit, le 19 février 1990. Sauf dans les cas indiqués, les dépenses engagées après le 19 février ne seront plus admissibles. Les dépenses ne resteront admissibles au programme que si elles sont conformes à un accord conclu avant le 20 février 1990. Il faudra que l'accord soit :

a) un contrat d'actions accréditives conclu entre une société d'exploration et un investisseur qui achète des actions accréditives; ou

b) un accord de souscription conclu entre un investisseur et un fonds aux termes d'un prospectus produit auprès d'une commission des valeurs mobilières au Canada.

De toute manière, les dépenses engagées après le 28 février 1991 ne seront pas admissibles. Des dispositions de cessation et de protection seront mises en oeuvre par le biais de modifications de la loi et du règlement sur le PSEMC, après consultation de l'industrie. L'arrêt du programme devrait permettre d'économiser $50 millions en 1990-91 et $125 millions en 1991-92.

OSLO

Le projet OSLO (Other Six Leases Operations) vise à mettre davantage en valeur les gisements de sables bitumineux du nord-est de l'Alberta. Ce serait le troisième grand projet de ce genre dans la région. À l'automne 1988, Ottawa et le gouvernement de l'Alberta avaient conclu un accord de principe avec les promoteurs du projet afin d'apporter une aide financière à sa réalisation.

Compte tenu du contexte financier actuel et prévisible, le gouvernement a étudié cette initiative et a décidé de ne pas donner suite à son offre d'aide pécuniaire aux phases de construction et d'exploitation du projet. Le gouvernement est disposé à assumer sa part du financement des travaux d'ingénierie, qui doivent être terminés d'ici juillet 1991. Une fois les études techniques terminées, les promoteurs du projet seront en mesure de mettre celui-ci en oeuvre, quand les facteurs économiques le justifieront. Cette initiative apportera une contribution appréciable au contrôle des dépenses et à la réduction du déficit, permettant d'économiser les $650 millions d'aide qui avait été prévue pour la phase de construction.

Projet de brise-glace Polar 8

Étant donné son effort global de contrôle des dépenses, le gouvernement a décidé de mettre fin au projet de brise-glace Polar 8 à cause de l'augmentation importante des devis et de l'évolution du contexte international. Cette décision permettra de réaliser des économies directes de $84 millions en 1990-91 et de $62 millions en 1991-92.

On évalue actuellement le coût du Polar 8 à plus de $680 millions. Ce prix dépasse de 20 pour cent le devis initial de $565 millions. Ce coût révisé tient déjà compte d'un certain nombre de modifications techniques apportées depuis 1986 en vue de réduire les frais de construction.

La décision de construire le Polar 8 avait été prise dans un contexte international sensiblement différent. En 1988, le gouvernement du Canada a signé avec celui des États-Unis un accord de coopération dans l'Arctique. Les États-Unis se sont engagés par cet accord à informer à l'avance le Canada et à demander son autorisation préalable pour toutes les incursions prévues de brise-glaces américains dans les eaux de l'Arctique canadien.

E. Initiatives de gestion

Contributions aux entreprises

Le gouvernement fédéral assortira l'aide aux entreprises de conditions plus comparables à celles du secteur commercial. Il instaure notamment une politique qui, à quelques exceptions près, éliminera les subventions aux entreprises dans le cas des demandes soumises après le 19 février 1990. L'aide financière versée par le gouvernement fédéral à une entreprise sera remboursable selon des conditions plus rigoureuses au lieu d'équivaloir à une subvention pure et simple.

Le président du Conseil du Trésor sera chargé d'élaborer les modalités d'application de cette politique. Celle-ci vise à renforcer les efforts déployés par le gouvernement afin de mieux orienter ses programmes d'aide à l'entreprise vers la promotion du développement économique plutôt que vers les subventions au secteur privé.

Sociétés et organismes d'État: Privatisation, rationalisation et gestion

Depuis 1984, l'objectif poursuivi par le gouvernement en matière de privatisation a été de vendre les entreprises où la présence du gouvernement à titre de propriétaire n'était plus nécessaire et de s'en remettre au jeu du marché pour stimuler la compétitivité du Canada.

Conformément à cet objectif, le gouvernement a décidé de vendre ses actions de Télésat Canada. Il a également décidé de mettre en vente Nordion International Inc. et Theratronics International Ltd. (pour lesquels la loi habilitante a reçu la sanction royale le 30 janvier 1990). Le produit de ces ventes contribuera à l'effort de réduction du déficit en 1990-91 et 1991-92.

Le gouvernement poursuit également les efforts entrepris en vue de réduire le nombre de sociétés et d'organismes d'État. Parmi les organismes qui seront dissous et dont les fonctions seront confiées à d'autres entités figurent la Corporation Place du Havre. La Société canadienne de brevets et d'exploitation limitée et l'Office canadien des provendes. Le gouvernement présentera des propositions

législatives à cette fin dans les meilleurs délais, et les dissolutions se feront de manière ordonnée.

Le gouvernement a également décidé de ne pas redéposer un projet de loi visant à créer une Commission d'examen des services postaux. Le Comité provisoire d'examen des services postaux sera dissous.

Les sociétés d'État qui sont rentables devront verser une plus forte proportion de leurs bénéfices au gouvernement à titre d'actionnaire. Ces sociétés sont donc en train d'établir des politiques de versement des dividendes qui inciteront leur direction à fonctionner davantage selon les règles du secteur privé. Au cours des deux prochaines années, ces nouvelles politiques devraient rapporter plus de $150 millions.

Ports Canada contribuera à la réduction du déficit par une meilleure gestion de sa trésorerie. Le réseau de Ports Canada se compose de la Société canadienne des ports et de sept sociétés portuaires locales. Financièrement autonomes, ces sociétés versent à chaque année au gouvernement des dividendes s'élevant à $13 millions au total. Dans la plupart des cas, les ports disposent d'une trésorerie excédentaire par rapport à leurs besoins d'investissement à court terme. En conséquence, Ports Canada effectuera des versements supplémentaires de $100 millions afin de contribuer à la réduction du déficit en 1990-91.

Initiatives de gestion

En décembre 1989, le président du Conseil du Trésor avait annoncé un certain nombre de mesures visant à réduire les frais de fonctionnement du gouvernement et à rendre sa gestion plus efficace. Les mesures annoncées comportaient notamment une limitation de la croissance de la fonction publique, le gel d'importants projets de construction dans la Région de la Capitale nationale, des réductions des voyages à l'étranger, la vente de deux Challenger et un certain nombre de modifications administratives ayant pour but d'améliorer la gestion de la trésorerie et des actifs du gouvernement. Cet ensemble d'initiatives devrait permettre de réaliser des économies de $2.8 milliards au cours des cinq prochaines années. Un certain nombre d'autres mesures sont prévues dans ce budget.

Le ministère du Revenu national, Impôt, a pris des mesures afin d'améliorer ses pratiques de gestion ainsi que de recouvrement des sommes en suspens et dues au gouvernement. Les recettes en suspens qui ne font pas l'objet d'une contestation ont augmenté d'un demi milliard de dollars au cours des deux dernières années. Des ressources ont également été affectées à Revenu national, Impôt, afin que ce ministère puisse maintenir son effort d'observation. Ces mesures sont conformes aux recommandations du Vérificateur général. Ces initiatives permettront d'améliorer la situation financière du gouvernement d'environ $160 millions en 1990-91 et d'environ $230 millions en 1991-92.

Dans le cadre des efforts déployés en permanence en vue d'améliorer la gestion des activités gouvernementales et des ressources publiques, la Banque du Canada accélèrera ses versements de recettes nettes au gouvernement fédéral. Cela permettra de réaliser une économie ponctuelle de $400 millions en 1990-91.

Le ministère des Affaires des anciens combattants actualisera les frais de pension facturés aux anciens combattants qui reçoivent des soins de longue durée et les appliquera de manière uniforme. Ces mesures permettront d'économiser $17.3 millions au cours des deux prochains exercices. Les services offerts aux anciens combattants dans le cadre du Programme pour l'autonomie des anciens combattants subiront une légère rationalisation qui permettra d'économiser $18 millions, selon les estimations, au cours des deux prochaines années.

Le gouvernement a plafonné de façon rigoureuse l'augmentation des dépenses non salariales de tous les ministères. Cette mesure lui a permis de limiter l'augmentation des budgets non salariaux globaux de fonctionnement et d'entretien à 2 pour cent par an depuis 1986-87. En décembre, le président du Conseil du Trésor avait annoncé que ce plafonnement à 2 pour cent serait prolongé jusqu'en 1992-93. Il s'appliquera jusqu'en 1994-95, d'où des économies d'environ $450 millions au cours des deux années.

Depuis que le gouvernement est entré en fonction en 1984, les règlements salariaux dans la fonction publique fédérale ont été raisonnables et ont contribué à la lutte contre les tensions inflationnistes. Les hausses de rémunération accordées aux fonctionnaires fédéraux ont été inférieures aux règlements salariaux conclus dans les autres secteurs et moins élevées que l'inflation.

Le gouvernement du Canada continuera de montrer la voie des restrictions salariales. Il reconnait à la plupart des fonctionnaires le droit de participer à la négociation collective afin de déterminer leur rémunération et leurs autres conditions d'emploi. Le gouvernement continuera de négocier de bonne foi, mais avec rigueur, conformément à ses responsabilités envers les contribuables et à son obligation de montrer l'exemple dans la lutte contre l'inflation.

4. Évolution et perspectives financières du Canada

Table des matières

Aperçu 95

Le bilan financier de 1984-85 à 1989-90 99

Le défi financier 105

Perspectives financières à court terme: 1989-90 à 1991-92 108

Le plan de dépenses jusqu'en 1991-92 109

Perspectives de recettes jusqu'en 1991-92 113

Rapprochement avec le budget d'avril 1989 115

Facteurs influant sur les besoins financiers 116

Besoins financiers et pouvoirs d'emprunt 117

Perspectives financières à moyen terme 118

Les objectifs économiques et financiers réalisés 123

Annexes

1. Projections financières dans le cadre des comptes nationaux 127
2. Évolution financière de l'ensemble du secteur public 130
3. Comparaisons financières internationales 137
4. Analyse de sensibilité 141
5. Effets financiers directs de la réforme de la taxe de vente 142
6. Tableaux de référence financiers 144

Aperçu

En 1984, le gouvernement était confronté à une situation financière critique. Le déficit budgétaire avait triplé pour dépasser $38 milliards en quatre années seulement. La dette publique progressait de plus de 20 pour cent par an, et les frais de la dette publique consommaient une proportion croissante des recettes fédérales. Les dépenses publiques s'accroissaient à un rythme rapide, beaucoup plus vite que la croissance de l'économie. Le rendement des recettes – les recettes publiques exprimées en proportion de la production économique – était en baisse.

En raison de l'ampleur et de la gravité du problème financier en 1984, aucun correctif rapide n'était possible. Le problème budgétaire du Canada, qui avait mis dix ans à se développer et se trouvait amplifié par les effets de la pire récession de l'après-guerre, ne pouvait être réglé du jour au lendemain. Il fallait plutôt suivre une politique cohérente et globale de redressement financier à moyen terme. Le gouvernement a agi sans tarder, à l'automne de 1984, en présentant le *Programme de renouveau économique*, en fait un cadre de planification destiné à reprendre en main la situation financière et à mettre en oeuvre des mesures structurelles complémentaires afin d'accroître le potentiel économique du Canada.

Depuis, le gouvernement a suivi ce plan sans dévier de la voie tracée. Les compressions de dépenses publiques, l'élimination du gaspillage et de l'inefficacité dans les activités gouvernementales, la réforme de la fiscalité afin de consolider l'assiette fiscale et de limiter les distorsions causées par le fisc, ainsi que l'amélioration du potentiel de croissance de l'économie canadienne grâce à des réformes structurelles, représentent autant d'éléments qui faisaient partie intégrante du plan tracé en 1984 par le gouvernement pour assurer une croissance non inflationniste soutenue, des emplois productifs et une amélioration du niveau de vie des Canadiens.

Le bilan démontre l'importance des progrès accomplis. Les dépenses publiques ont fait l'objet de restrictions considérables depuis 1984. Les transferts au secteur de l'énergie, que prévoyait le Programme énergétique national, ont été éliminés. La progression des transferts aux provinces a été réduite. Les subventions aux sociétés d'État ont été diminuées, tandis que 18 de ces sociétés ont été vendues et 8 autres entités, dissoutes. Les subventions au transport et aux entreprises ont subi d'importantes réductions. L'augmentation du budget de la défense et de l'Aide publique au développement (APD) a été diminuée. Le coût des autres opérations gouvernementales, soit le coût du fonctionnement de l'État, est moins élevé maintenant qu'en 1984-85, grâce à des compressions de personnel et à un contrôle

rigoureux des frais généraux et des budgets de fonctionnement. Toutes ces mesures ont permis de ramener le taux de croissance des dépenses de programmes en-deçà du taux moyen d'inflation depuis 1984. Par rapport à la taille de l'économie ou au produit intérieur brut (PIB), les dépenses de programmes ont diminué de 3½ points depuis 1984 et, à 16.0 pour cent du PIB, se situent à leur plus bas niveau en près de 20 ans.

La croissance rapide des dépenses avant 1984 n'était pas la seule cause du problème financier. Une décennie de dépenses fiscales ponctuelles avait fortement érodé le rendement des impôts. Ce problème était aggravé par les lacunes structurelles de la taxe sur les ventes des fabricants. En outre, les séquelles de la récession de 1981-1982, en particulier les importantes pertes reportées par les entreprises, constituaient un autre facteur de diminution des recettes fiscales.

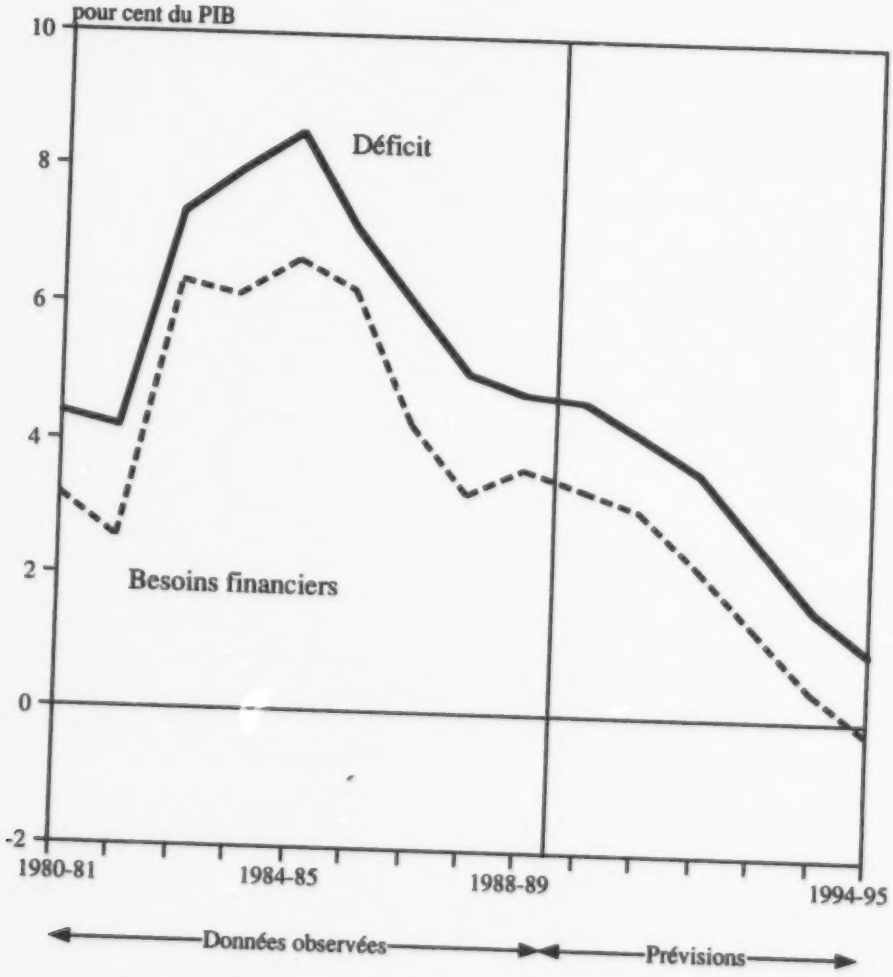
Depuis 1984, le gouvernement a entrepris, dans le cadre d'un programme d'action global, d'éliminer les échappatoires, de réduire les dépenses fiscales, de réformer le régime de la fiscalité directe et, grâce à la réforme proposée de la taxe de vente, d'asseoir cette dernière sur une base plus sûre. Ces initiatives ont eu pour effet de ramener le rendement des impôts près du niveau moyen enregistré pendant les années 70.

Dans l'ensemble, toutes ces mesures prises du côté des dépenses et des recettes ont permis de réduire le déficit de près de $8 milliards en 1989-90 par rapport au sommet de $38.3 milliards enregistré en 1984-85. Cela représente une baisse de 45 pour cent du déficit par rapport à la taille de l'économie. Ce ratio est passé de 8.6 pour cent du PIB en 1984-85 à 4.7 pour cent en 1989-90 (graphique 1). Enfin, la croissance de la dette s'est considérablement ralentie et est maintenant à peu près comparable à la progression de la production de biens et de services dans l'économie. Cela est capital pour notre prospérité future. Cependant, derrière ces améliorations de la situation financière du gouvernement se profilent des modifications encore plus importantes de la structure fondamentale des dépenses et des recettes publiques.

Le gouvernement a désormais un budget de fonctionnement excédentaire – c'est-à-dire que ses recettes courantes sont plus que suffisantes pour financer les programmes gouvernementaux. Ce n'était pas le cas il y a cinq ans, alors que les dépenses de programmes étaient supérieures de $16 milliards aux recettes. Au cours de ces cinq années, le gouvernement a réussi par ses initiatives à transformer ce déficit de fonctionnement de $16 milliards en un excédent de fonctionnement de $9 milliards – un revirement de $25 milliards. Par rapport au PIB, les 70 pour cent de ce redressement du solde de fonctionnement sont attribuables à des compressions de dépenses (tableau 1).

Graphique 1

Le déficit et les besoins financiers*
1980-81 à 1994-95



* Opérations de change non comprises.

Bien que des progrès appréciables aient été accomplis, la tâche n'est pas achevée. En raison de l'énorme augmentation de la dette depuis 15 ans, la croissance de la dette publique et les frais de service de cette dette jouent un rôle prépondérant dans l'augmentation des dépenses. Avec un déficit annuel de $30 milliards, les frais d'intérêt sur la dette augmentent de $3 milliards chaque année, uniquement pour payer les intérêts sur l'accroissement annuel de la dette. Cela signifie qu'il faut améliorer l'excédent de fonctionnement de $3 milliards par année uniquement pour empêcher le déficit global d'augmenter. Ce problème est aggravé par la vulnérabilité de la situation financière du gouvernement à une hausse des taux d'intérêt.

Cette sensibilité aux variations des taux d'intérêt est apparue clairement à la fin de 1988 et en 1989. L'économie fonctionnant à plein rendement et les tensions inflationnistes augmentant, des taux d'intérêt plus élevés que prévu ont alourdi d'environ $6 1/2 milliards les frais de service de la dette publique en 1989-90 par rapport aux projections du budget de février 1988. C'est pourquoi il fallu instaurer d'importantes réductions de dépenses et des mesures d'accroissement des recettes dans le budget d'avril 1989. Ces initiatives ont permis au gouvernement d'établir un cadre permettant de faire face aux problèmes financiers du Canada. En particulier, le cadre financier présenté dans le budget d'avril 1989 prévoyait:

- une réduction de moitié du déficit d'ici 1993-94, pour le faire passer à $15 milliards;
- l'élimination des besoins financiers d'ici 1993-94;
- la stabilisation du rapport entre la dette et le PIB entre 1990-91 et 1991-92, puis sa diminution à moyen terme; et
- le rôle conjugué des recettes et des restrictions de dépenses dans la réduction du déficit.

Depuis le budget d'avril 1989, les tensions inflationnistes se sont révélées plus difficiles à résorber que prévu, de sorte que les taux d'intérêt sont demeurés plus élevés qu'on s'y attendait. De nouvelles mesures budgétaires sont nécessaires au maintien du cadre établi dans le budget d'avril 1989. Les mesures importantes de contrôle des dépenses présentées dans ce budget renforcent l'évolution amorcée grâce aux mesures antérieures et contribuent à la réalisation des objectifs fixés dans le budget d'avril 1989. Des objectifs qu'on devait se contenter d'envisager à moyen terme, il y a cinq ans, sont de plus en plus à notre portée.

Pour le prochain exercice, le déficit sera ramené à $28.5 milliards. En 1991-92, il descendra à $26.8 milliards. Par la suite, grâce aux effets durables des mesures prises dans ce budget et dans les précédents sur les dépenses et les recettes publiques, l'excédent de fonctionnement augmentera rapidement. Cela permettra de réduire sensiblement le déficit et d'éliminer les besoins financiers à moyen terme.

Le déficit sera diminué de plus de moitié pour atteindre $14 milliards en 1993-94. L'année suivante, il devrait tomber à $10 milliards, soit environ 1 pour cent du PIB (graphique 1), son plus faible niveau en 25 ans. Les besoins financiers se transformeront en excédent d'ici 1994-95, permettant ainsi au gouvernement de commencer à rembourser la dette contractée antérieurement sur les marchés de capitaux. Le fardeau de la dette diminuera: le ratio dette/PIB se stabilisera en 1991-92 et commencera ensuite à diminuer pour la première fois depuis 1974-75. En un mot, le cadre financier nécessaire à une croissance non inflationniste soutenue de l'économie sera bien en place.

Le bilan financier de 1984-85 à 1989-90

Au début des années 80, la situation financière du Canada se dégradait avec rapidité. Une décennie de vives augmentations de dépenses et de diminutions du rendement des recettes avait fait apparaître un déséquilibre fondamental dans les finances publiques. Cette situation instable se traduisait par des déficits toujours plus importants et une croissance rapide de la dette publique. Le déficit a atteint un sommet de 8.6 pour cent du PIB en 1984-85. L'augmentation de la dette publique s'était établie à 22 1/2 pour cent en moyenne par année au cours des cinq exercices terminés en 1984-85. Le défi consistait à reprendre en main les finances publiques.

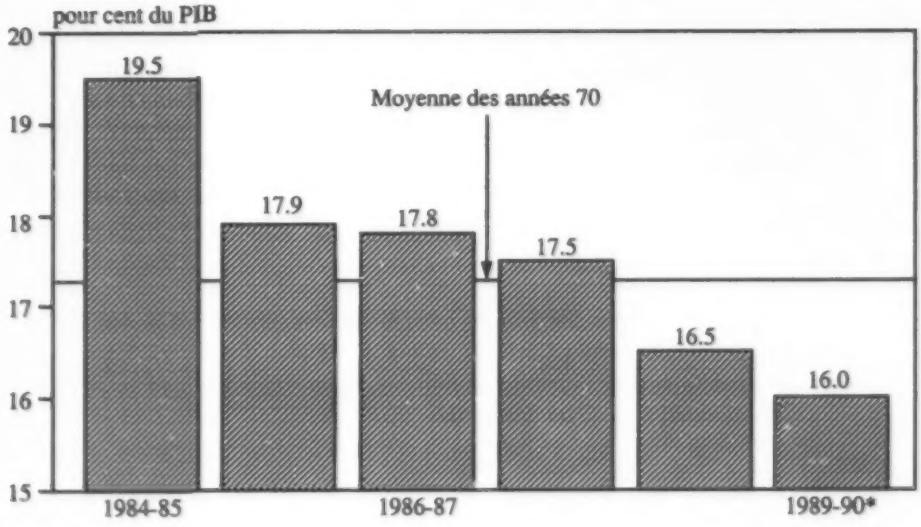
Depuis 1984, bien des progrès ont été réalisés. Un plan économique et financier pluriannuel cohérent a été mis en place. Ce plan permettra d'assainir les finances nationales et d'instaurer les conditions nécessaires à une forte croissance non inflationniste au cours des années 90.

La réduction de la croissance des dépenses de programmes a été la pierre angulaire du redressement des finances de l'État. Après avoir culminé à 19.5 pour cent du PIB en 1984-85, les dépenses de programmes sont descendues à 16.0 pour cent en 1989-90 (graphique 2). Au cours des cinq exercices terminés en 1989-90, leur croissance annuelle moyenne a été maintenue à 3.6 pour cent, soit à moins de la moitié du taux de croissance de l'économie et 0.7 pour cent par année de moins que l'inflation. À titre de comparaison, la croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes avait dépassé 12 pour cent par année en moyenne au cours des 10 années antérieures. La baisse des dépenses réelles de programmes depuis 1984 présente un vif contraste avec l'importante augmentation réelle observée au cours des années 70 et pendant la première moitié des années 80 (graphique 3). Le chapitre 3 donne plus de détails sur le bilan du gouvernement en matière de compressions des dépenses.

Le rendement des recettes était en baisse à la fin des années 70 et au début des années 80 et constituait l'une des causes du problème financier de l'État. Il était passé d'un sommet de 19.2 pour cent en 1974-75 à 15.9 pour cent en 1984-85. Cette évolution était due à la multiplication des dépenses fiscales sélectives, à des réductions ponctuelles de l'impôt, aux lacunes structurelles de la taxe sur les ventes des fabricants et aux effets directs et indirects de la récession de 1981-1982.

Graphique 2

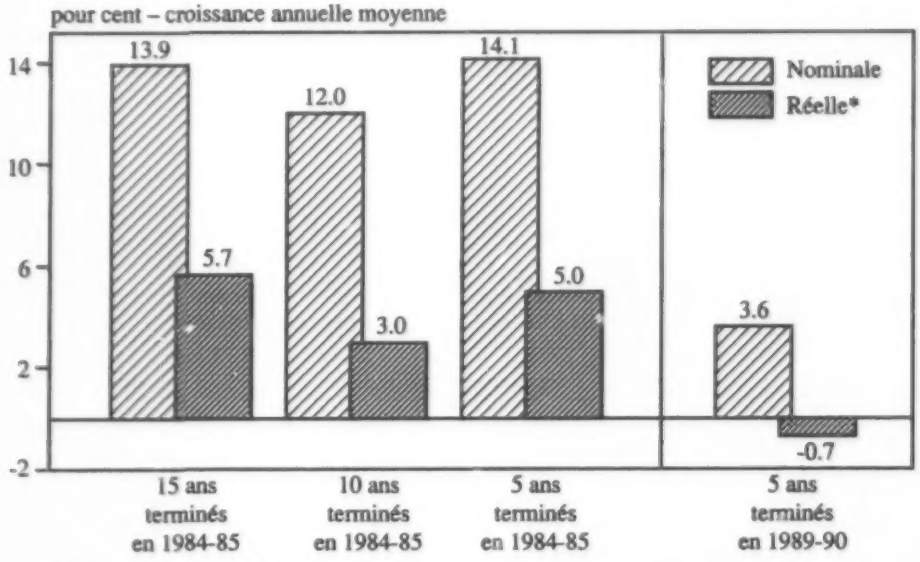
Dépenses de programmes



* Estimation.

Graphique 3

Croissance nominale et réelle des dépenses de programmes



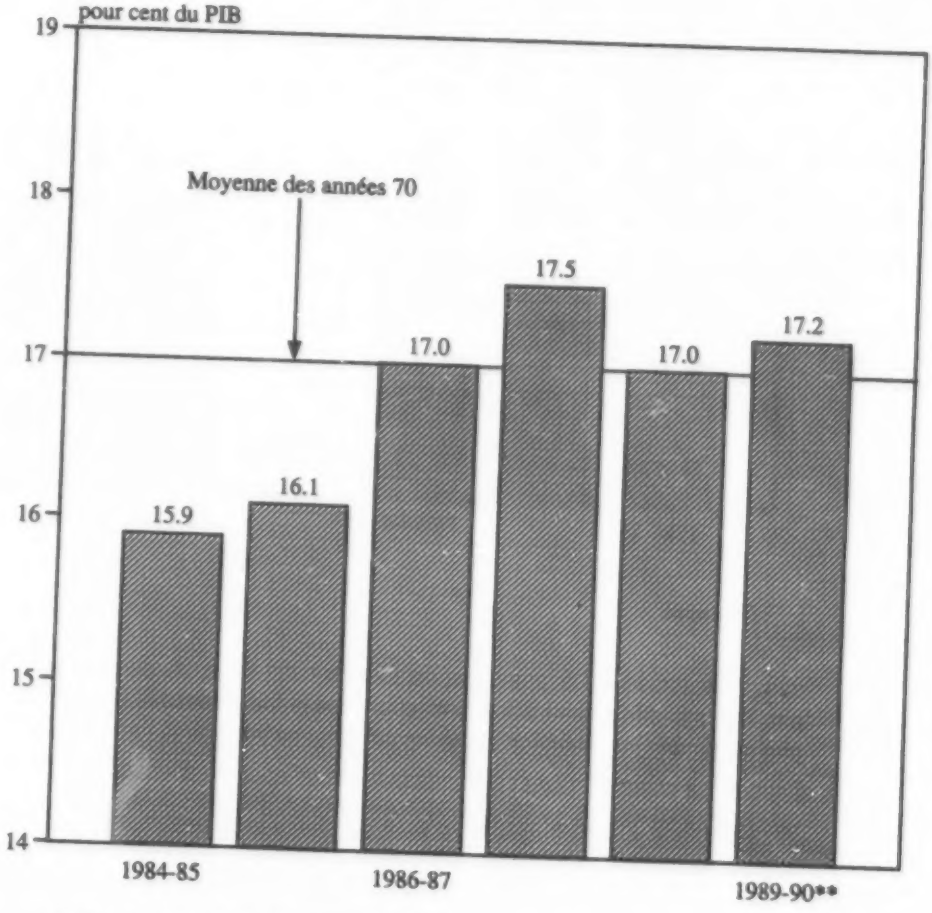
* Compte non tenu de l'incidence de l'inflation mesurée selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Les mesures prises depuis novembre 1984 ont permis de ramener le rendement des recettes à 17.2 pour cent en 1989-90, soit à peu près le niveau moyen enregistré pendant les années 70 (graphique 4).

La vigueur des mesures financières prises par l'État est manifeste. Le déficit a été ramené d'un sommet de $38.3 milliards en 1984-85 à $30.5 milliards en 1989-90, en baisse de près de $8 milliards. Par rapport à la taille de l'économie, le déficit a diminué de près de 4 points, pour descendre à 4.7 pour cent du PIB en 1989-90 (graphique 5), chutant de 45 pour cent. Les besoins financiers – les emprunts directs du gouvernement fédéral sur les marchés des capitaux – ont eux aussi baissé de près de $8 milliards depuis 1984-85. Selon les comptes nationaux, le

Graphique 4

Rendement des recettes budgétaires*

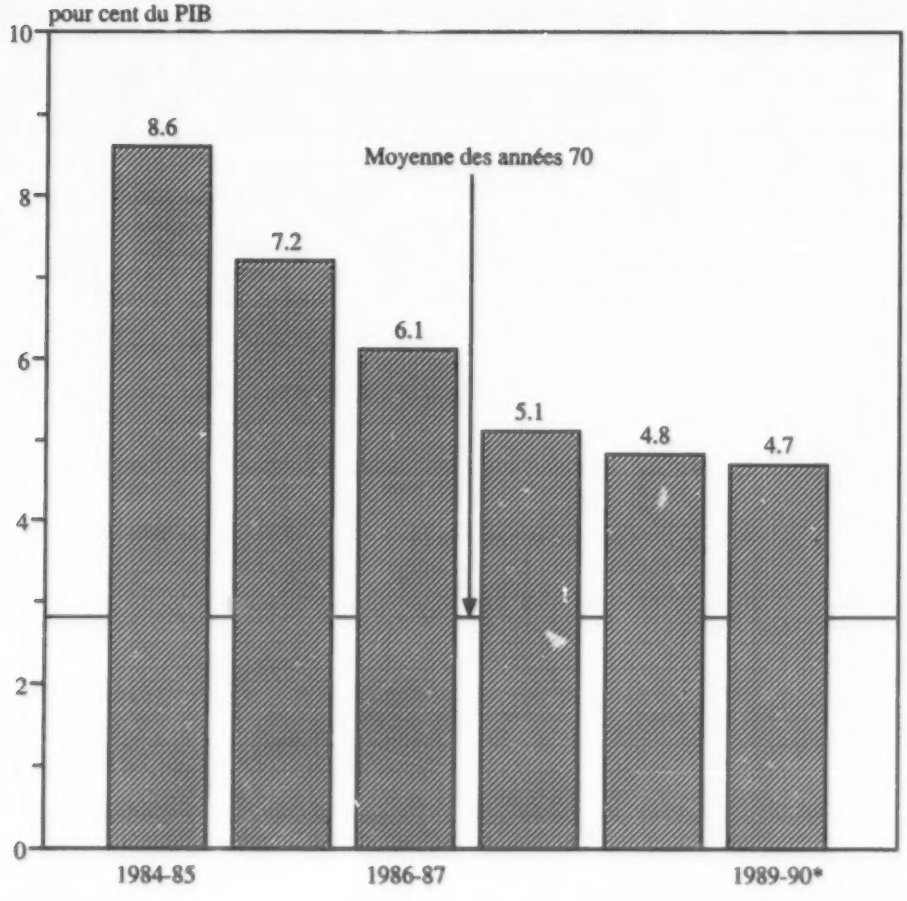


* Compte non tenu de l'incidence des initiatives de gestion influant sur le calendrier de remise de l'impôt sur le revenu des particuliers et des taxes de vente et d'accise.

** Estimation.

Graphique 5

Le déficit budgétaire



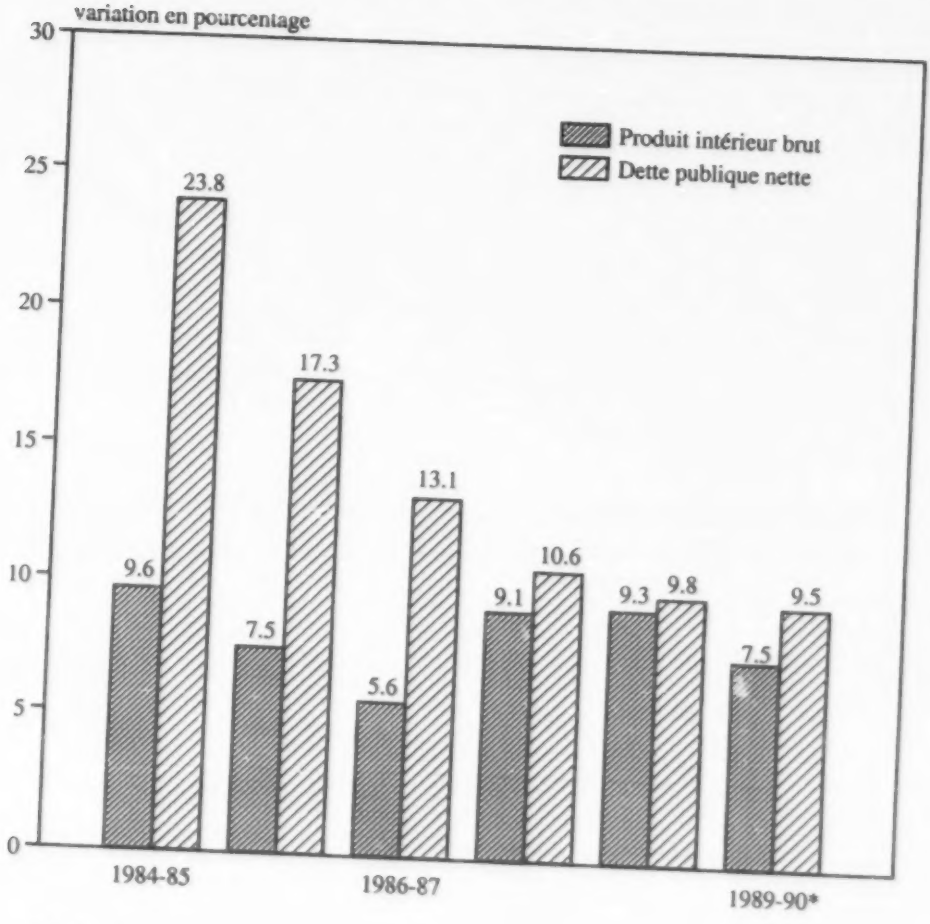
* Estimation.

déficit est tombé à 3.5 pour cent du PIB en 1989-90 et est maintenant beaucoup plus comparable à celui des autres grands pays industrialisés (l'annexe 1 donne plus de détails sur le déficit selon les comptes nationaux et l'annexe 3 replace la situation financière du gouvernement du Canada dans un contexte international).

Parallèlement à la diminution du déficit annuel, la croissance de la dette publique a été ramenée à un niveau comparable à la croissance de l'économie. Partant d'un taux de près de 24 pour cent en 1984-85, l'augmentation de la dette publique n'a cessé de s'amenuiser. Elle a été maintenue à moins de 10 pour cent au cours de chacun des deux derniers exercices, un niveau voisin de la croissance du PIB. Il y a cinq ans, le rythme de progression de la dette était supérieur de 14 points au taux de croissance du PIB (graphique 6).

Graphique 6

Produit intérieur brut et dette publique nette



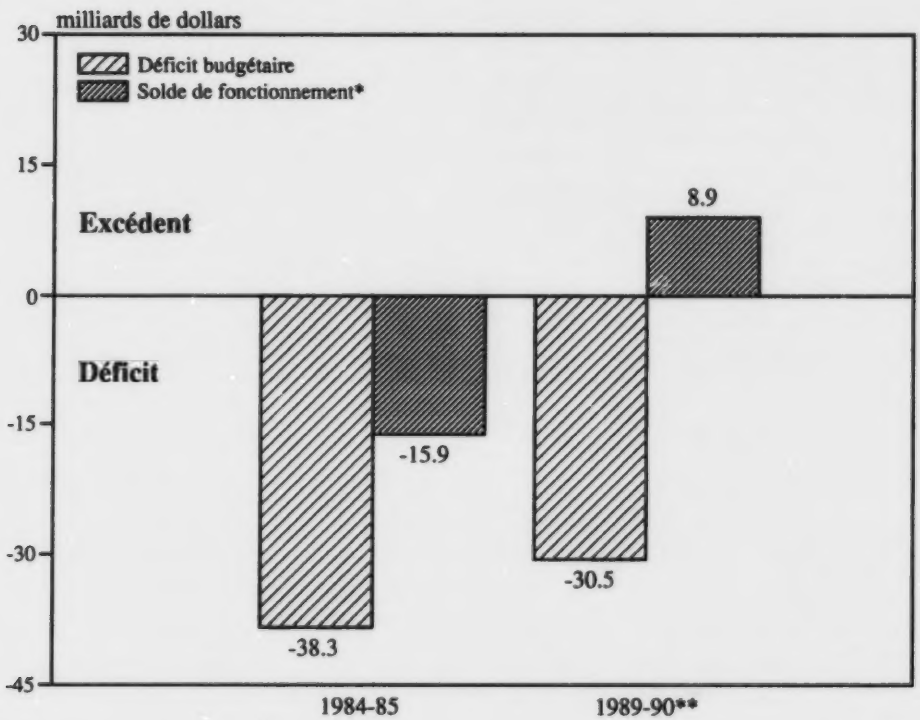
* Estimation.

L'ampleur des progrès réalisés ne saurait être mieux illustrée que par l'amélioration du solde de fonctionnement de l'État. En 1984-85, ce solde de fonctionnement était déficitaire: les dépenses courantes de programmes étaient supérieures d'environ $16 milliards aux recettes courantes. Grâce principalement aux mesures prises depuis 1984 afin de comprimer les dépenses de programmes, ce

solde est maintenant excédentaire, les recettes dépassant de $9 milliards les dépenses de programmes (graphique 7). Par rapport au PIB, ce revirement de $25 milliards dans le solde de fonctionnement a fait passer ce solde d'une situation déficitaire de 3.6 pour cent en 1984-85 à un excédent de 1.4 pour cent en 1989-90 (tableau 1). Sur cette amélioration de 5 points du solde de fonctionnement, 3.5 points, soit 70 pour cent, sont attribuables aux compressions des dépenses de programmes. Les hausses de recettes représentent le 1.5 point résiduel, soit 30 pour cent de l'amélioration.

Graphique 7

Déficit budgétaire et solde de fonctionnement 1984-85 à 1989-90



* Le solde de fonctionnement est égal au déficit budgétaire, compte non tenu des frais de la dette publique. Il représente la différence entre les dépenses de programmes permanents du gouvernement et les recettes de ce dernier.

** Estimation.

Sous l'effet de cette dangereuse dynamique des déficits et de la dette, les frais de service de la dette publique ont accusé une hausse rapide malgré les mesures de restrictions budgétaires, entravant les efforts déployés en vue de réduire le déficit et de freiner l'augmentation de la dette. Sur l'amélioration de $25 milliards du solde de fonctionnement entre 1984-85 et 1989-90, environ $17 milliards ont dû être consacrés uniquement aux frais d'intérêt accrus sur la dette publique, ne laissant que $8 milliards pour réduire le déficit. Lorsque le gouvernement est entré en fonction en 1984, la dette publique s'élevait à environ $200 milliards. Depuis 1984-85, les intérêts composés sur cette dette de $200 milliards ont totalisé $120 milliards, soit 80 pour cent de l'augmentation de $150 milliards de la dette publique depuis 1984-85.

Tableau 1
Principaux indicateurs budgétaires: Bilan de 1984-85 à 1989-90

	1984-85	1989-90 (en pourcentage du PIB)	Variation	Contribution relative (pour cent)
1. **Solde de fonctionnement**				
Recettes budgétaires	15.9	17.4	1.5	30
Dépenses de programmes	19.5	16.0	-3.5	70
Excédent/Déficit (-) de fonctionnement	−3.6	1.4	5.0	100
2. **Déficit budgétaire**				
Frais de la dette publique	5.0	6.1	1.1	
Déficit budgétaire	−8.6	−4.7	3.9	

Le défi financier

Dans le budget d'avril 1989, le gouvernement a présenté un plan financier quinquennal visant à réduire le déficit de moitié d'ici 1993-94, à éliminer les emprunts de l'État sur les marchés des capitaux après 1993-94 et à stabiliser le ratio dette/PIB sur la période de 1990-91 à 1991-92, avant de le faire diminuer. Il faut absolument atteindre ces objectifs financiers si l'on veut pouvoir soutenir et renforcer l'expansion économique pendant les années 90.

L'évolution économique des six à neuf derniers mois a mis en danger la réalisation des objectifs fixés dans le budget d'avril 1989. Les tensions inflationnistes se sont révélées plus difficiles à réduire que prévu. Face à ces vives tensions inflationnistes, la politique monétaire est demeurée restrictive. Cela s'est traduit par des taux d'intérêt plus élevés que prévu, d'où un alourdissement notable des frais de la dette

publique, principalement en 1990-91 et 1991-92. Le défi consiste à surmonter l'obstacle représenté par ces importantes pressions à la hausse sur le déficit à court terme, tout en atteignant les objectifs économiques et financiers à moyen terme énoncés dans le budget d'avril 1989.

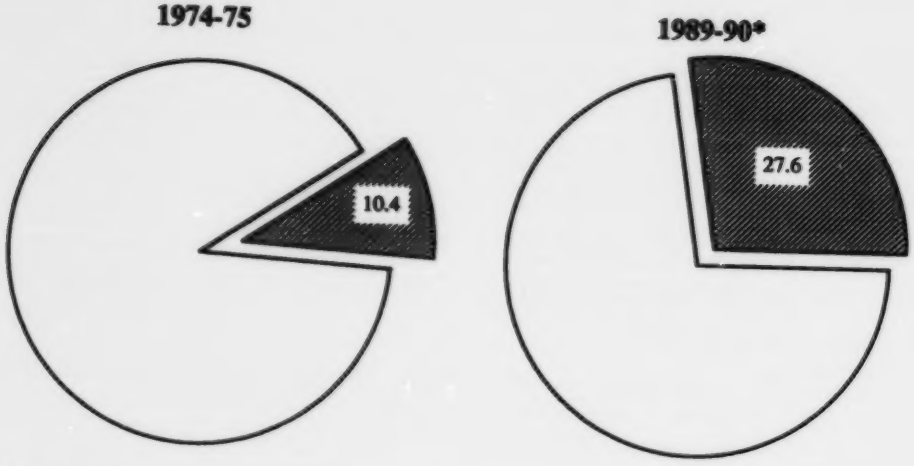
Le plan de contrôle des dépenses proposé dans ce budget, conjugué aux compressions des dépenses annoncées en décembre 1989 et aux mesures du budget d'avril 1989, permettra d'atteindre deux objectifs. En premier lieu, il ramènera le déficit sur une trajectoire décroissante. Cela libérera une partie de l'épargne intérieure pour financer les investissements nécessaires, diminuera notre dépendance vis-à-vis l'épargne étrangère et allégera le fardeau imposé par la dette publique aux générations futures. En second lieu, ces mesures contribueront à ralentir l'inflation. Ainsi, elles diminueront les pressions exercées sur la politique monétaire et accroîtront les possibilités de baisse des taux d'intérêt. Moyennant le ralentissement prévu de la croissance, la réduction attendue de l'inflation et une politique macroéconomique mieux équilibrée, une baisse appréciable et durable des taux d'intérêt devient possible. Des taux d'intérêt moins élevés contribueront à leur tour à de nouvelles réductions du déficit. Les conditions seront alors réunies pour que l'économie puisse passer à une croissance vigoureuse et soutenue à moyen terme.

Il est urgent de placer le déficit sur une trajectoire décroissante – il ne serait pas viable de s'accommoder de déficits annuels de $30 milliards. Des déficits de cet ordre accroissent les frais de service de la dette de $3 milliards par année. Ainsi, uniquement pour que le déficit reste à $30 milliards, il faut comprimer les dépenses ou augmenter les recettes de $3 milliards par année afin de compenser la hausse des frais de service de la dette publique. Pendant ce temps, ces frais, en augmentation constante, absorbent une proportion toujours croissante des dépenses et des recettes publiques (graphique 8). À l'heure actuelle, plus de 35 cents de chaque dollar de recettes servent à payer les frais de service de la dette (graphique 9). Il y a 15 ans, il ne fallait pour cela que 11 cents. Si l'on ne brise pas le cercle vicieux constitué par des déficits de $30 milliards, le gouvernement sera de moins en moins en mesure de répondre aux priorités des Canadiens.

Les importants déficits budgétaires des dernières années se répercutent également sur le déficit croissant du compte courant du Canada et l'augmentation de son endettement net vis-à-vis de l'étranger. Dans une économie qui fonctionne à un taux élevé d'utilisation des capacités, les déficits gouvernementaux accroissent nos engagements envers les étrangers et diminuent nos perspectives de niveau de vie. D'importants déficits gouvernementaux compromettent en outre le bien-être des générations futures de Canadiens en leur imposant injustement un lourd fardeau financier. Ce fardeau de la dette devra en fin de compte être financé par les générations futures, sous forme d'impôts plus élevés ou de dépenses de programmes réduites.

Graphique 8

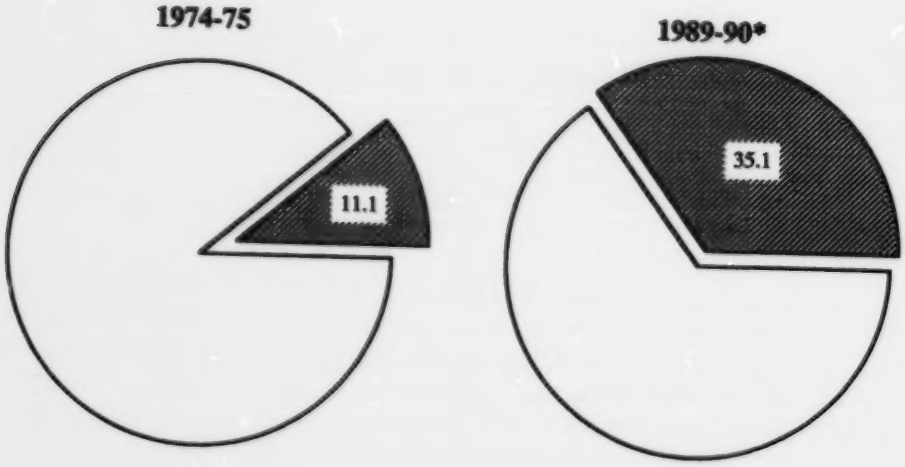
Frais de la dette publique en pourcentage des dépenses budgétaires



* Estimation.

Graphique 9

Frais de la dette publique en pourcentage des recettes budgétaires



* Estimation.

Perspectives financières à court terme: 1989-90 à 1991-92

Le tableau 2 résume les perspectives budgétaires à court terme, jusqu'en 1991-92. Ces projections sont fondées sur les hypothèses économiques décrites au chapitre 2 et tiennent compte de l'incidence du plan de contrôle des dépenses exposé au chapitre 3. Grâce aux mesures financières prévues dans le plan de contrôle des dépenses:

- Le déficit tombe à $28.5 milliards en 1990-91 et à $26.8 milliards en 1991-92 – une baisse de $3.7 milliards par rapport au déficit de $30.5 milliards enregistré en 1989-90.
- En proportion du PIB, le déficit descend à 4.2 pour cent en 1990-91 et à 3.7 pour cent l'année suivante, ce qui représente en 1991-92 une diminution de 1.0 point par rapport à 1989-90 et de près de 5.0 points par comparaison avec 1984-85.
- La croissance des dépenses de programmes est maintenue à seulement 3.7 pour cent par année en moyenne au cours des deux prochains exercices, soit bien en dessous du taux d'inflation prévu.
- Les recettes budgétaires devraient se stabiliser à environ 17.4 pour cent du PIB tant en 1990-91 qu'en 1991-92; le rendement des recettes ne change pas par rapport à 1989-90.
- L'excédent de fonctionnement – la différence entre les recettes budgétaires et les dépenses de programmes – passe de $8.9 milliards en 1989-90 à $14.7 milliards en 1991-92, par opposition à un déficit de fonctionnement de près de $16 milliards en 1984-85.
- Les besoins financiers compte non tenu des opérations de change – qui constituent un indicateur global des emprunts du gouvernement sur les marchés de capitaux – passent de $22 milliards en 1989-90 à $17 milliards en 1991-92, alors qu'ils se rapprochaient de $30 milliards en 1984-85.
- La croissance de la dette publique par rapport au PIB est stoppée à 56.2 pour cent en 1991-92 – ce qui représente le premier coup d'arrêt porté à sa tendance à la hausse depuis 1974-75 – et diminue ensuite.

La diminution du déficit aussi bien en 1990-91 qu'en 1991-92 est limitée par certains coûts transitoires liés à l'entrée en vigueur de la taxe proposée sur les produits et services (TPS). Comme l'indiquait le Document technique du 19 décembre 1989 sur la TPS, le gouvernement commencera à verser le crédit pour TPS en décembre 1990, avant de commencer à percevoir la TPS à 7 pour cent; il remboursera la taxe sur les ventes des fabricants déjà payée sur les stocks existants; enfin, il versera une subvention transitionnelle allant jusqu'à $1,000 aux petites entreprises. Ces frais de transition représentent environ $1.8 milliard en

Tableau 2
État sommaire des opérations

	1989-90	1990-91	1991-92
	(milliards de dollars)		
Opérations budgétaires			
Recettes budgétaires	112.4	119.3	125.9
Dépenses de programmes	−103.5	−106.6	−111.2
Excédent de fonctionnement	8.9	12.6	14.7
Frais de la dette publique	−39.4	−41.2	−41.5
Déficit budgétaire	−30.5	−28.5	−26.8
Opérations non budgétaires	8.5	7.5	9.9
Besoins de financement[1]	−22.0	−21.0	−17.0
Dette publique nette	351.4	379.9	406.8
	(en pourcentage du PIB)		
Recettes budgétaires	17.4	17.5	17.4
Dépenses de programmes	16.0	15.7	15.4
Excédent de fonctionnement	1.4	1.9	2.0
Frais de la dette publique	6.1	6.1	5.7
Déficit budgétaire	4.7	4.2	3.7
Besoins de financement[1]	3.4	3.1	2.3
Dette publique nette	54.4	55.9	56.2

Remarque: Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.
[1] Compte non tenu des opérations de change.

(−) indique un besoin net de fonds.
(+) indique une source nette de fonds.

1990-91 et $2.0 milliards en 1991-92. Abstraction faite de ces coûts ponctuels, le déficit est de $26.7 milliards en 1990-91 et descend à $24.8 milliards en 1991-92. Une amélioration constante de l'excédent de fonctionnement, ainsi que le redressement prévu de l'économie et la baisse escomptée des taux d'intérêt permettent de réduire sensiblement le déficit à partir de 1992-93.

Le plan de dépenses jusqu'en 1991-92

Cette section fournit un aperçu du plan de dépenses du gouvernement jusqu'en 1991-92. Le tableau 3 présente des détails sur les dépenses budgétaires par catégorie de paiements. Les projections de dépenses tiennent compte des effets du plan de contrôle des dépenses proposé et des compressions annoncées en décembre 1989 par le président du Conseil du Trésor (plus de détails au chapitre 3).

L'ensemble des dépenses budgétaires devrait augmenter de 3.4 pour cent en 1990-91 et en 1991-92, beaucoup moins rapidement que l'inflation anticipée. L'augmentation des frais de la dette publique devrait ralentir nettement au cours des deux prochains exercices, alors qu'elle avait progressé à un rythme supérieur à 10 pour cent pendant chacun des deux derniers exercices. Cela est dû à la fois à la décélération notable du taux de croissance de la dette publique et à l'atténuation prévue des tensions inflationnistes, qui devraient permettre aux taux d'intérêt à court terme de diminuer.

Grâce au plan de contrôle des dépenses proposé, les dépenses de programmes seront soumises à des restrictions rigoureuses au cours des deux prochains exercices. Les dépenses de programmes devraient augmenter à un rythme annuel moyen de 3.7 pour cent sur la période de 1990-91 à 1991-92. Ce rythme de croissance est sensiblement inférieur à l'inflation moyenne prévue au cours de cette période.

Les programmes ne seront pas tous soumis au plan de contrôle des dépenses. Les importants programmes fédéraux de transferts directs aux particuliers – prestations de sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti, allocations aux conjoints, allocations familiales, pensions et allocations d'anciens combattants et prestations d'assurance-chômage – ne sont pas assujettis au contrôle. Certains importants programmes fédéraux de transferts aux provinces – la péréquation et les versements du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces bénéficiaires de la péréquation – y échappent également. De plus, un nombre restreint d'autres programmes, tels les transferts fédéraux aux provinces ne bénéficiant pas de la péréquation dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, les programmes scientifiques et technologiques, les programmes des autochtones, l'Aide publique au développement et la défense verront leurs ressources progresser, mais à un rythme limité à 5 pour cent par année au cours des deux prochains exercices.

Comme l'indique le tableau 4, la hausse des dépenses de programmes au cours des deux prochains exercices est attribuable en totalité au nombre restreint de programmes définis précédemment et qui, soit échappent au plan de contrôle des dépenses, soit peuvent augmenter de 5 pour cent au maximum par année au cours des deux prochains exercices. Le reste des dépenses de programmes, qui représentaient 40 pour cent de l'ensemble en 1989-90, diminuera en 1990-91 et restera inférieur en 1991-92 à son niveau de 1989-90.

L'ensemble des transferts aux autres administrations, sous forme à la fois de paiements en espèces et de points d'impôt, devrait augmenter en moyenne de 3.0 pour cent par année entre 1989-90 et 1991-92 (tableau 3). Cependant, l'effet de la mesure du plan de contrôle des dépenses proposé qui touche le Financement des programmes établis (FPE) et les rajustements au titre des années antérieures se traduit par une légère diminution des transferts aux autres administrations en 1990-91, puis par une augmentation de 2.1 pour cent en 1991-92. La restriction des transferts en espèces aux provinces est due principalement au gel des transferts

Tableau 3
Dépenses budgétaires

	1989-90	1990-91	1991-92
	($ millions de dollars)		
A. Principaux transferts aux particuliers	32,380	34,965	37,255
B. Principaux transferts aux autres administrations	24,645[1]	23,985[1]	24,475[1]
C. Autres transferts importants et subventions	10,465	9,890	9,935
D. Principaux versements aux sociétés d'État	5,410	4,745	4,650
E. Défense	11,310	11,870	12,460
F. Aide publique au développement	2,445	2,565	2,695
G. Autres opérations de l'État	16,845	17,330	18,105
H. Réserves nettes des péremptions	–	1,275	1,675
I. Dépenses de programmes	103,500	106,625	111,250
J. Frais de la dette publique	39,400	41,150	41,500
K. Ensemble des dépenses budgétaires	142,900	147,775	152,750
	(variation en pourcentage par rapport à l'année précédente)		
A. Ensemble des dépenses budgétaires	7.7	3.4	3.4
B. Frais de la dette publique	18.7	4.4	0.9
C. Dépenses de programmes	4.0	3.0	4.3
D. Indice des prix à la consommation (IPC)	5.0	4.7	5.1
IPC excluant l'effet ponctuel de la TPS à 7 %	5.0	4.7	3.9
E. Produit intérieur brut (valeur)	7.5	5.2	6.4

[1] Certains transferts aux autres administrations sont des versements en espèces et de points d'impôt combinés. Les dépenses de programmes comprennent uniquement les transferts en espèces ainsi que des rajustements des droits au programme au titre des années antérieures. Les transferts totaux, sous forme tant d'espèces que de points d'impôt, rajustements pour les années antérieures exclus, sont les suivants:

	1989-90	1990-91	1991-92
	(millions de dollars)		
Transferts en espèces et de points d'impôt aux autres administrations	35,050	36,100	37,150

Tableau 4
Dépenses de programmes

	1989-90	1990-91	1991-92	Variation de 1989-90 à 1991-92
			(en milliards de dollars)	
A. Programmes non touchés	42.3	45.3	48.5	6.2
B. Programmes limités à une croissance de 5 % par an	19.5	20.5	21.5	2.0
C. Autres dépenses de programmes	41.7	40.9	41.3	−0.4
D. Ensemble des dépenses de programmes	103.5	106.6	111.2	7.7

Remarque: Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

de FPE par habitant aux niveaux de 1989-90. Étant donné que la valeur des transferts de points d'impôt n'est pas touchée par cette mesure, celle-ci se répercute uniquement sur les transferts en espèces. Le programme de péréquation échappe au plan de contrôle des dépenses et son taux sous-jacent de progression tant en 1990-91 qu'en 1991-92 reflète la croissance de l'économie. Les dépenses à frais partagés faites dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada dans les provinces qui ne bénéficient pas de la péréquation sont limitées à une croissance de 5 pour cent au maximum pendant chacun des deux prochains exercices.

Les mesures prévues dans le plan de contrôle des dépenses proposé représentent la majeure partie de la compression des principales subventions et autres transferts importants. Les compressions annoncées dans ce budget ainsi que dans les budgets précédents sont à l'origine de la diminution des transferts aux principales sociétés d'État.

Le coût des autres opérations – soit le coût de fonctionnement de l'État – ne devrait augmenter que de 3.7 pour cent par année en moyenne en 1990-91 et 1991-92. Cela est dû au plafonnement des dépenses de fonctionnement et d'entretien ainsi qu'à un contrôle rigoureux de l'augmentation des années-personnes. En décembre 1989, le président du Conseil du Trésor avait annoncé que le plafond de 2 pour cent imposé aux dépenses non salariales de fonctionnement et d'entretien serait prolongé jusqu'en 1992-93. Cette initiative avait été instaurée dans le budget de février 1986 pour la période allant de 1986-87 à 1990-91. L'augmentation des années-personnes continuera d'être limitée.

Les règlements salariaux ont été moins élevés dans la fonction publique fédérale que dans les autres secteurs, et inférieurs à l'inflation, depuis 1984. Le gouvernement continuera de montrer l'exemple à cet égard, en menant des négociations équitables avec les syndicats de la fonction publique tout en tenant compte de la nécessité permanente de faire preuve du sens des responsabilités financières et de son obligation de contribuer à la réduction de l'inflation.

Les réserves nettes des péremptions correspondent à la différence entre les réserves incorporées au cadre des dépenses pour faire face aux imprévus et aux priorités nouvelles et les fonds affectés qui deviennent périmés. Les réserves fournissent une marge de manoeuvre nécessaire pour faire face à l'évolution de la conjoncture économique, aux imprévus ou aux priorités nouvelles. Elles permettent une certaine liberté de manoeuvre tout au long de l'année. Elles ne sont pas allouées avant qu'on ait déterminé leur usage ultime.

Perspectives de recettes jusqu'en 1991-92

Les projections présentées au tableau 5 donnent un aperçu des perspectives de recettes jusqu'en 1991-92. Elles reposent sur les prévisions économiques exposées au chapitre 2, qui anticipent le maintien d'une faible croissance économique en 1990. Dans ce contexte, la croissance moyenne des recettes budgétaires devrait ralentir pour atteindre moins de 6 pour cent par année sur les deux prochains exercices.

Le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers devrait progresser de 11.3 pour cent en 1989-90. La croissance devrait rester vigoureuse en 1990-91, en grande partie à cause de l'effet de frein exercé sur les rentrées d'impôt sur le revenu des particuliers en 1989-90 par les remboursements relatifs à la réforme de cet impôt. Le ralentissement de la croissance de l'emploi et l'effet du crédit amélioré pour TPS réduisent la progression des rentrées en 1991-92.

Ce sont les bénéfices des sociétés qui se ressentent le plus du ralentissement de la croissance en 1989. La hausse des coûts de la main-d'oeuvre et le fléchissement de la demande ont réduit les marges bénéficiaires; les bénéfices des sociétés ont été réduits en 1989 et devraient être à peu près stables en 1990. Aussi le produit de l'impôt des sociétés devrait-il diminuer en 1990-91. Le redressement de l'économie à la fin de 1990 et les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale annoncées dans les budgets précédents seront à l'origine de la hausse des rentrées fiscales en 1991-92.

Les changements qu'on propose d'apporter à la *Loi sur l'assurance-chômage* afin de restructurer le financement du régime à compter de 1990 sont les principales causes de la hausse de 17.6 pour cent des cotisations d'assurance-chômage en 1990-91. Le taux de cotisation salariale étant fixé à $2.25 par $100 de gains

Tableau 5
Projections de recettes budgétaires

	1989-90	1990-91	1991-92
	(en millions de dollars)		
Impôt des particuliers	51,210	55,880	59,485
Impôt des sociétés	12,700	12,400	13,640
Cotisations d'assurance-chômage	10,735	12,620	13,340
Taxes de vente	16,985	16,240	17,980
Taxes et droits d'accise	11,565	11,915	12,165
Autres recettes	9,205	10,195	9,290
Ensemble des recettes budgétaires	112,400	119,250	125,900
	(variation en pourcentage par rapport à l'année précédente)		
Impôt des particuliers	11.3	9.1	6.5
Impôt des sociétés	8.3	−2.4	10.0
Cotisations d'assurance-chômage	−4.7	17.6	5.7
Taxes de vente	8.6	−4.4	10.7
Taxes et droits d'accise	14.2	3.0	2.1
Autres recettes	0.2	10.8	−8.9
Ensemble des recettes budgétaires	8.1	6.1	5.6
Recettes en pourcentage du PIB	17.4	17.5	17.4

assurables, l'augmentation des cotisations en 1991-92 reflète la croissance du maximum des gains assurables et de l'emploi. Le principal facteur influant sur les projections de recettes au titre de la taxe de vente tant en 1990-91 qu'en 1991-92 est représenté par les frais ponctuels de passage à la TPS proposée, plus précisément le remboursement de la taxe sur les ventes des fabricants déjà payée sur les stocks et la subvention transitionnelle aux petites entreprises. De plus, le produit de la taxe de vente est réduit en 1990-91 par les effets de trésorerie relatifs au profil de perception de la TPS.

Les principales composantes de la catégorie des taxes et droits d'accise sont les droits à l'importation, les taxes d'accise sur les carburants et les prélèvements d'accise sur le tabac et l'alcool. L'augmentation de cette catégorie de recettes devrait être limitée au cours des deux prochaines années à cause, principalement, de la perte des droits de douane liée à l'application graduelle de l'Accord de libre-échange canado-américain.

La catégorie des autres recettes comprend les retenues fiscales sur les non-résidents, les taxes indirectes diverses, les revenus de placement et les autres recettes non fiscales. La hausse en 1990-91 est attribuable surtout à plusieurs initiatives de gestion comprises dans le plan de contrôle des dépenses proposé.

Rapprochement avec le budget d'avril 1989

Le déficit prévu pour 1989-90, $30.5 milliards, est tel que projeté dans le budget d'avril 1989. Les recettes budgétaires comme les dépenses budgétaires sont inchangées, malgré des variations compensatoires au sein de chacune des grandes catégories (tableau 6). Au chapitre des recettes budgétaires, les rentrées d'impôt des particuliers devraient être un peu plus élevées que prévu dans le budget d'avril 1989, l'emploi et les revenus ayant progressé davantage qu'anticipé en 1989. Ces recettes supplémentaires seront toutefois compensées par des rentrées moindres au titre de l'impôt des sociétés, à cause de la faiblesse des bénéfices. Même si les taux d'intérêt à court terme étaient plus élevés à la fin de 1989 qu'on le prévoyait dans le budget d'avril 1989, la moyenne des taux à court terme en 1989-90 ne devrait être que légèrement supérieure, et les taux à long terme sont maintenant plus faibles que projeté dans le budget d'avril 1989. Considérées dans leur ensemble, ces variations permettent de croire que les frais de la dette publique seront conformes aux prévisions du budget d'avril 1989 pour 1989-90. Il en ira de même des dépenses de programmes.

Tableau 6
Variations du déficit depuis le budget d'avril 1989

	1989-90	1990-91
	(en millions de dollars)	
Déficit – Budget d'avril 1989	30.5	28.0
Variations dues aux coûts transitoires de la TPS*		1.8
Variations dues à des facteurs économiques et autres		
Impôt des particuliers	−0.8	−1.3
Impôt des sociétés	1.0	2.4
Autres recettes	−0.2	−0.2
Dépenses de programmes		−0.7
Frais de la dette publique		1.6
Total partiel	–	1.7
Variations dues aux restrictions des dépenses		
Plan de contrôle des dépenses	–	−2.8
Compressions de décembre 1989	–	−0.2
Ensemble des variations	–	0.5
Déficit – Budget de février 1990	30.5	28.5

* Plus de détails à l'annexe 5.
Remarque: Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.
(−) indique une réduction du déficit.
(+) indique une hausse du déficit.

On prévoit maintenant au cours de 1990-91 un déficit de $28.5 milliards, soit $0.5 milliard de plus que dans le budget d'avril 1989. Comme l'indique l'annexe 5, les coûts ponctuels liés à la réforme de la taxe de vente – le remboursement de la taxe sur les ventes des fabricants déjà payée sur les stocks et le versement anticipé du crédit pour TPS – réduisent les recettes en 1990-91.

L'évolution de la conjoncture économique depuis le budget d'avril 1989 a entraîné une hausse de $1.7 milliard du déficit en 1990-91. Cela est dû à la diminution du produit de l'impôt des sociétés et à l'augmentation des frais de la dette publique. La baisse des rentrées d'impôt des sociétés s'explique par le fléchissement des bénéfices des entreprises. Par ailleurs, bien qu'on s'attende à une détente des taux d'intérêt en 1990, les taux à court terme, selon les prévisions actuelles, devraient être supérieurs d'environ 120 centièmes aux niveaux prévus dans le budget d'avril 1989, ce qui alourdit de $1.6 milliard les frais de la dette publique en 1990-91.

L'incidence de ces facteurs sur le déficit est partiellement compensée par l'augmentation du produit de l'impôt des particuliers et des autres recettes. Malgré le ralentissement de la croissance économique au Canada en 1989, qui se poursuivra en 1990, la vigueur de la demande intérieure finale a permis à l'emploi et au revenu des particuliers – et, par conséquent, aux rentrées d'impôt des particuliers – d'atteindre des niveaux plus élevés que prévu dans le budget d'avril 1989 pour 1989-90 et 1990-91. Les effets de cette croissance plus vive que prévu de l'emploi et des gains moyens sur les cotisations d'assurance-chômage, ainsi que le niveau plus élevé qu'escompté des réserves de change, sont la principale cause d'augmentation des autres recettes. La croissance plus forte de la valeur des transferts de points d'impôt dans le cadre du Financement des programmes établis (FPE) se traduit par une diminution des transferts directs en espèces, facteur important de la baisse des dépenses de programmes.

Le plan de contrôle des dépenses proposé permettra d'économiser $2.8 milliards en 1990-91. De plus, le président du Conseil du Trésor a annoncé le 15 décembre 1989 des mesures de compression des dépenses et des initiatives de gestion représentant $0.2 milliard en 1990-91 et s'élevant à $0.7 milliard par année d'ici 1992-93.

Facteurs influant sur les besoins financiers

Les besoins financiers nets de l'État dépendent non seulement des recettes et des dépenses budgétaires, mais aussi des opérations non budgétaires. Ces dernières comprennent les prêts, dotations en capital et avances, les comptes à fins déterminées et d'autres opérations. L'ensemble des opérations non budgétaires constitue normalement une source nette de fonds pour l'État, réduisant ainsi ses besoins d'emprunt sur les marchés financiers.

Le principe fondamental qui sert à distinguer les opérations budgétaires et non budgétaires est que les opérations qui modifient l'endettement net de l'État sont considérées comme budgétaires, tandis que celles qui comportent l'acquisition

d'avoirs financiers compensatoires ou la création d'éléments de passif sont considérées comme non budgétaires. De plus, l'État a un certain nombre de comptes en fidéicommis détenus pour le compte de tiers, tels les fonds de pension des fonctionnaires fédéraux. Les autres opérations non budgétaires comprennent des redressements comptables qui permettent de convertir en comptabilité de caisse certaines opérations budgétaires inscrites en comptabilité d'exercice, notamment les comptes d'intérêt, les comptes débiteurs, les fonds en transit et les chèques en circulation.

Les fonds engendrés par les opérations non budgétaires sont évalués à $8.5 milliards en 1989-90 (tableau 7). Ils devraient diminuer en 1990-91 pour passer à environ $7.5 milliards. Cette baisse est due en majeure partie à l'effet extraordinaire, en 1989-90, de la vente d'actions d'Air Canada. En 1991-92, la production nette de fonds devrait passer à $9.9 milliards.

Tableau 7
Opérations non budgétaires

	1989-90	1990-91	1991-92
	(en milliards de dollars)		
Prêts, dotations en capital et avances	1.2	0.3	0.4
Comptes à fins déterminées	7.0	7.3	8.1
Autres opérations	0.3	−0.1	1.4
Opérations non budgétaires	8.5	7.5	9.9

Remarque: Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

Besoins financiers et pouvoirs d'emprunt

Les pouvoirs d'emprunt demandés au Parlement pour un exercice donné sont habituellement liés aux besoins financiers prévus pour cet exercice. Le niveau effectif des emprunts dépend aussi des opérations de change, qu'il est impossible de prévoir à l'avance.

En 1990-91, le gouvernement sollicitera le pouvoir d'emprunter $25.5 milliards afin de financer des besoins projetés de $21.0 milliards, des gains de $1.5 milliard du Fonds des changes et une réserve de $3 milliards pour gérer les opérations de change (tableau 8). La demande d'un pouvoir d'emprunt au titre des gains du Fonds des changes est due au fait que, même si ces gains sont inscrits dans les recettes budgétaires, ils demeurent dans le compte du Fonds des changes et ne sont pas mis à la disposition du gouvernement pour financer ses opérations courantes.

Tableau 8
Besoins d'emprunt

	1990-91
	(en milliards de dollars)
Besoins financiers (compte non tenu des opérations de change)	21.0
Gains du Fonds des changes	1.5
Réserve pour éventualités	3.0
Pouvoir d'emprunt total sollicité	25.5

Perspectives financières à moyen terme

Les projections financières à moyen terme, jusqu'en 1994-95, sont présentées au tableau 9. Un mouvement notable vers un rééquilibrage fondamental des finances publiques a été amorcé grâce aux mesures prises dans les budgets précédents. Ces mesures sont sensiblement renforcées par le plan de contrôle des dépenses proposé dans ce budget.

Les projections à moyen terme tiennent également compte des effets de la TPS proposée. Celle-ci contribue à l'accomplissement des objectifs financiers à moyen terme du gouvernement en accroissant les probabilités que les recettes fiscales soient compatibles avec la réalisation de ses objectifs. Plus particulièrement, en réduisant l'évitement et l'évasion fiscale, elle assure les $2 milliards de recettes supplémentaires annoncées dans le budget d'avril 1989 au titre de la taxe de vente. La TPS renforcera également la tenue de l'économie canadienne à moyen terme, contribuant ainsi à l'obtention d'un déficit plus faible à moyen terme qu'en l'absence de réforme.

Le plan financier présenté dans ce budget permettra d'assainir considérablement les finances du pays:

- Les besoins financiers seront excédentaires en 1994-95, pour la première fois depuis 1969-70 (graphique 10). Le gouvernement commencera alors à réduire l'encours de sa dette sous forme de bons du Trésor, d'Obligations d'épargne du Canada et d'autres titres détenus par le grand public.

- Le déficit budgétaire descendra à environ $10 milliards en 1994-95, à partir d'un sommet de $38.3 milliards en 1984-85. Compte non tenu des coûts ponctuels de mise en oeuvre de la TPS, le déficit descend à $26.7 milliards en 1990-91, soit $1.3 milliard de moins que prévu en avril 1989, puis à $24.8 milliards en 1991-92. D'ici 1993-94, le déficit tombe à $14 milliards, $1 milliard de moins que prévu dans le budget d'avril 1989 (graphique 11).

Tableau 9
Principaux indicateurs budgétaires à moyen terme

	1989-90[1]	1990-91[2]	1991-92[2]	1992-93[2]	1993-94[2]	1994-95[2]
			(en milliards de dollars)			
Recettes budgétaires	112.4	119.3	125.9	137	146	155
Dépenses de programmes	103.5	106.6	111.2	117	120	125
Excédent de fonctionnement	8.9	12.6	14.7	20	25	31
Frais de la dette publique	39.4	41.2	41.5	40	40	41
Dépenses budgétaires	142.9	147.8	152.7	157	160	165
Déficit budgétaire	30.5	28.5	26.8	21	14	10
Besoins financiers/ source (–) de fonds[3]	22.0	21.0	17.0	11	4	–1
Dette publique nette	351	380	407	428	442	452
Déficit/excédent (–) selon les comptes nationaux	22.6	19.0	16.2	9	2	–2
			(en pourcentage du PIB)			
Recettes budgétaires	17.4	17.5	17.4	17.7	17.7	17.8
Dépenses de programmes	16.0	15.7	15.4	15.2	14.6	14.2
Excédent de fonctionnement	1.4	1.9	2.0	2.5	3.1	3.5
Frais de la dette publique	6.1	6.1	5.7	5.2	4.8	4.7
Dépenses budgétaires	22.1	21.7	21.1	20.4	19.4	18.9
Déficit budgétaire	4.7	4.2	3.7	2.7	1.7	1.1
Besoins financiers/ source (–) de fonds[3]	3.4	3.1	2.3	1.4	0.5	–0.1
Dette publique nette	54.4	55.9	56.2	55.5	53.7	51.6
Déficit/excédent (–) selon les comptes nationaux	3.5	2.8	2.2	1.2	0.3	–0.2

Remarque: Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

[1] Estimation.

[2] Prévision.

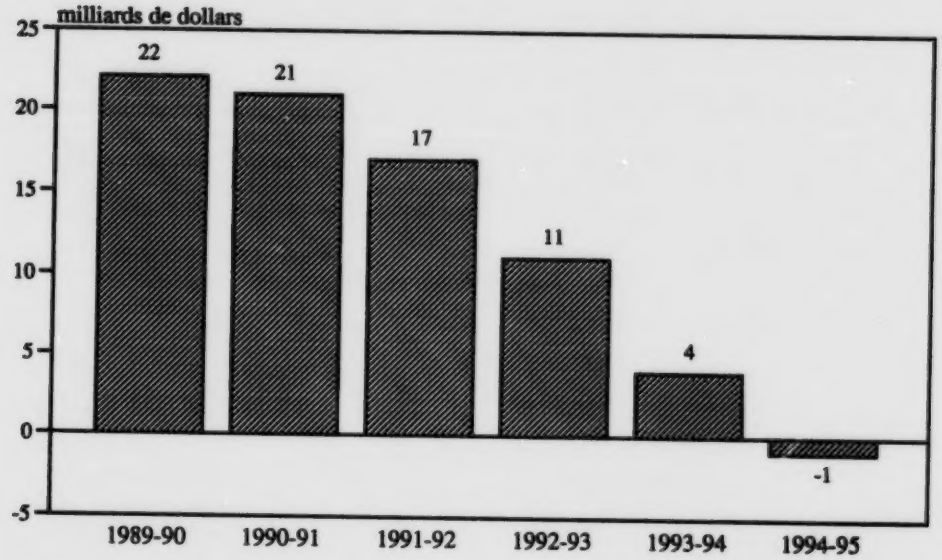
[3] Compte non tenu des opérations de change.

- Par rapport au PIB, le déficit diminue constamment pour descendre à environ 1 pour cent en 1994-95, son plus faible niveau en 25 ans. Cette évolution est principalement le fruit des compressions des dépenses de programmes: ces dernières descendront à 14.2 pour cent du PIB en 1994-95, leur plus faible niveau depuis 1966-67 et à plus de 3 points de moins que la moyenne des années 70 (graphique 12). L'ensemble des dépenses budgétaires passe à 18.9 pour cent du PIB en 1994-95, le plus bas niveau enregistré depuis 1971-72. Les recettes demeurent relativement stables, nettement en-deçà du sommet enregistré pendant les années 70 (graphique 13).

- Le gouvernement a mis en place une structure financière qui permettra d'enregistrer des excédents de fonctionnement croissants. En 1994-95, l'excédent de fonctionnement s'élèvera à $31 milliards, soit 3 ½ pour cent du PIB, une amélioration de $22 milliards par rapport à 1989-90 et de $47 milliards par rapport à 1984-85 (graphique 14).

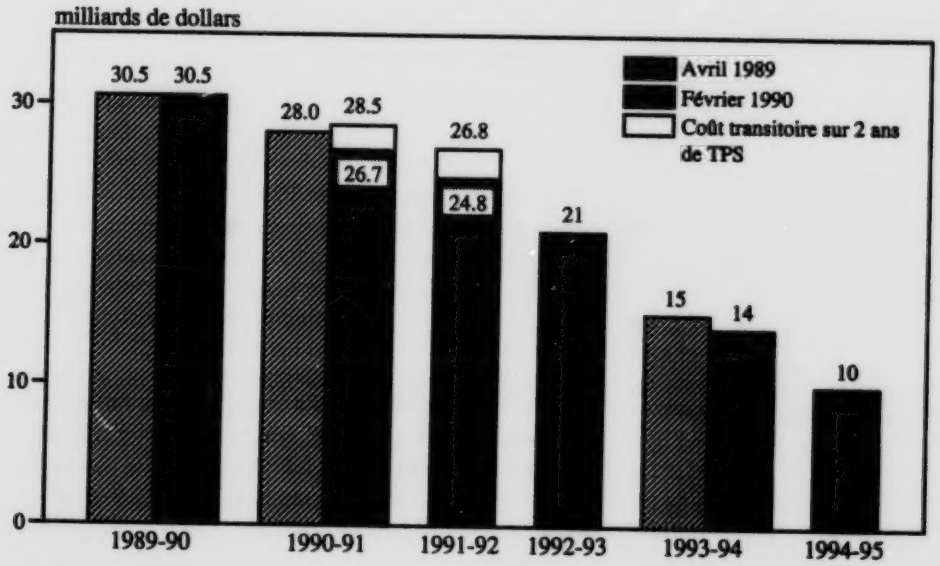
Graphique 10

Besoins financiers



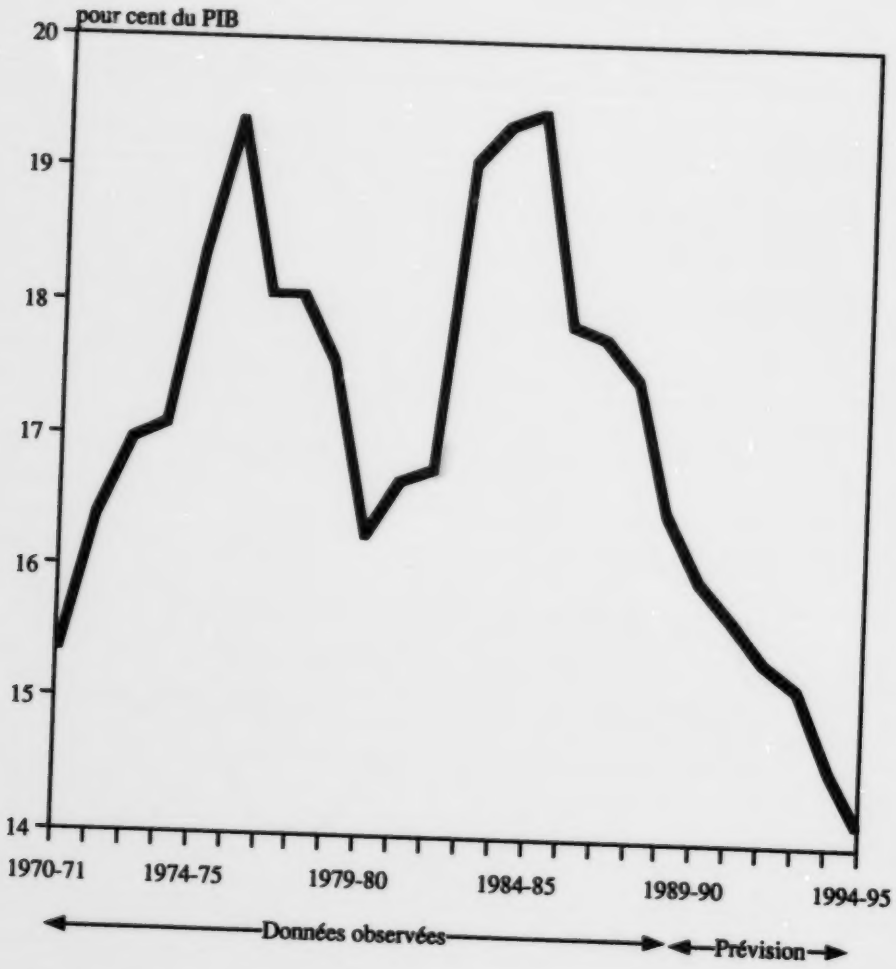
Graphique 11

Déficit budgétaire



Graphique 12

Dépenses de programmes

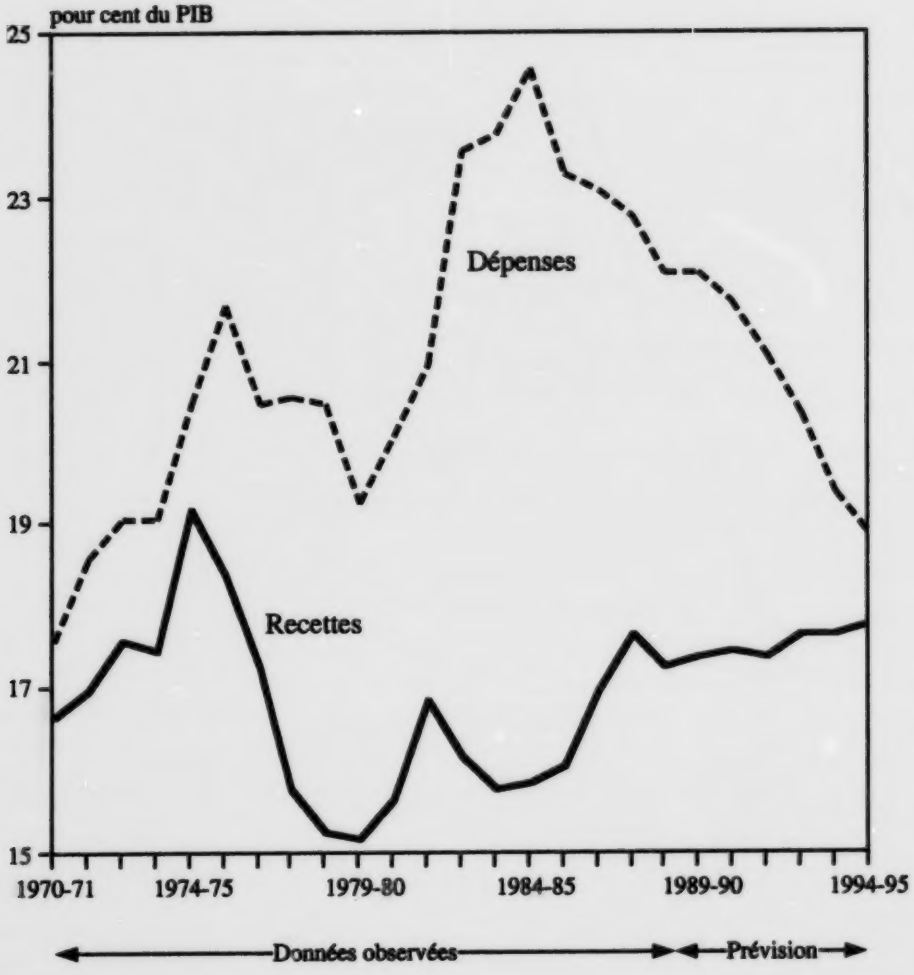


- Le déficit selon les comptes nationaux diminuera régulièrement à moyen terme pour faire place à un excédent en 1994-95. Cette diminution de la désépargne du gouvernement réduira la dépendance du Canada vis-à-vis de l'épargne étrangère.

- L'objectif consistant à stabiliser le ratio de la dette au PIB, le principal but à moyen terme de la politique financière depuis 1984, sera atteint en 1991-92; après quoi, ce rapport diminuera (graphique 15). Le fardeau de la dette imposé aux générations futures sera ainsi réduit. Les finances de l'État seront également moins vulnérables aux fluctuations de taux d'intérêt.

Graphique 13

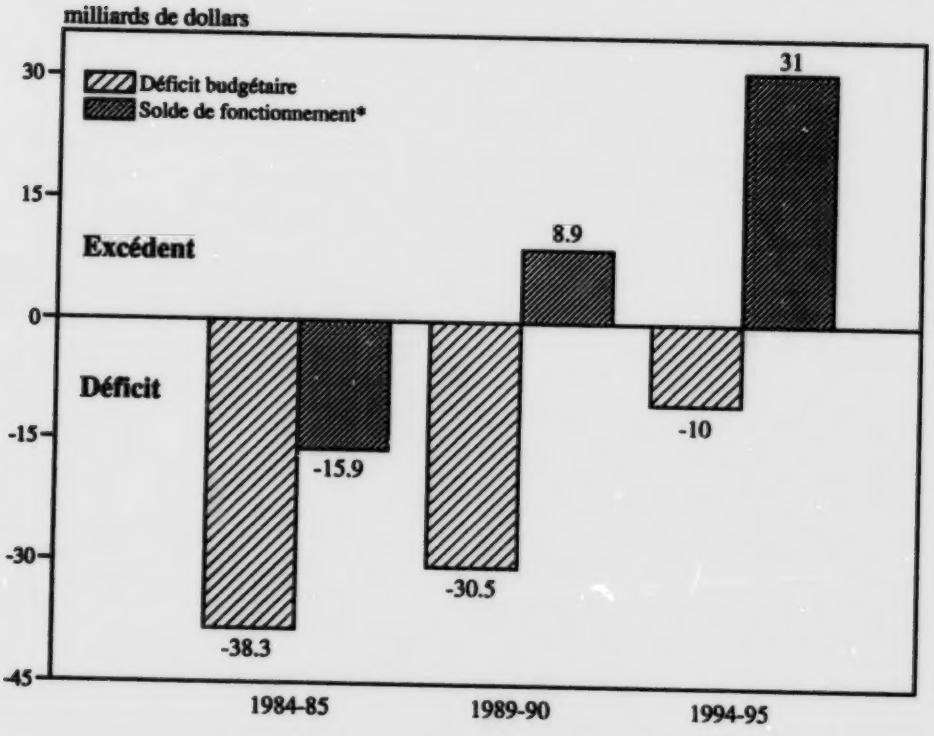
Recettes et dépenses budgétaires
1970-71 à 1994-95



- Les frais de la dette publique absorberont une proportion de plus en plus faible de chaque dollar de recettes, puisque leur part passera d'un peu plus de 35 cents en 1989-90 à environ 26 cents en 1994-95 (graphique 16). Cela contribuera à rétablir la marge de manoeuvre du gouvernement, afin de faire face à l'évolution économique future et aux nouvelles priorités.

Graphique 14

Déficit budgétaire et solde de fonctionnement 1984-85 à 1994-95



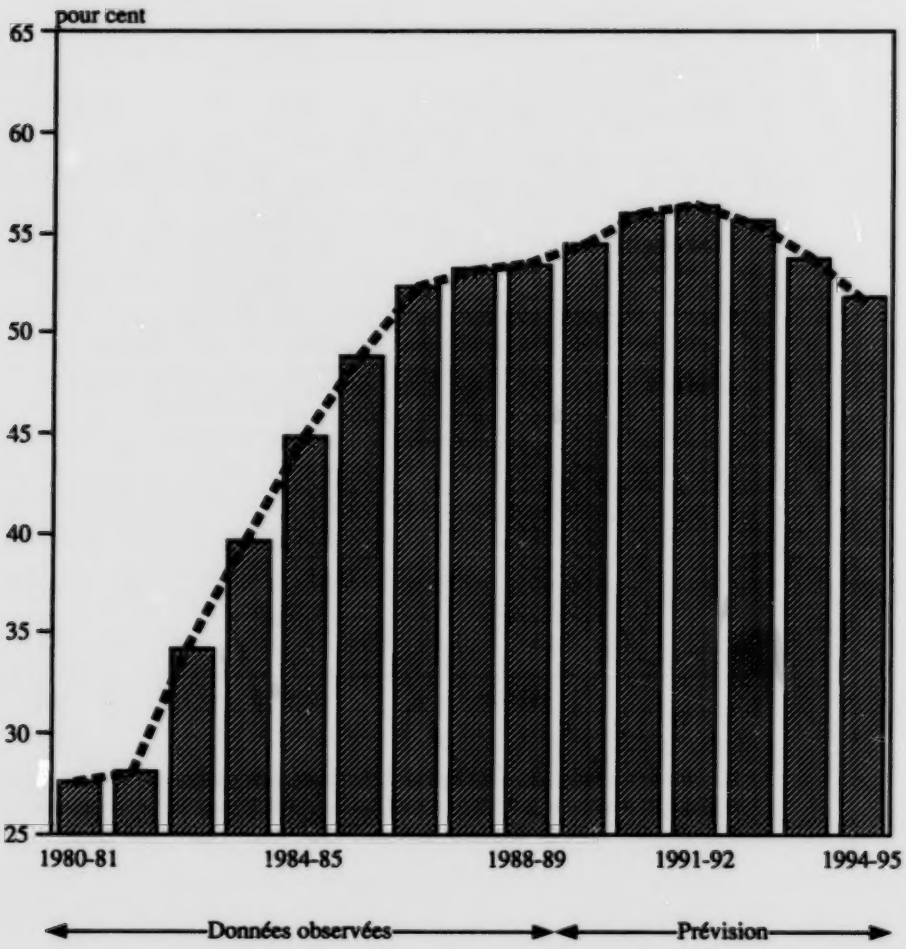
* Le solde de fonctionnement est égal au déficit budgétaire compte non tenu des frais de la dette publique. Il représente la différence entre les dépenses de programmes permanents du gouvernement et les recettes de ce dernier.

Les objectifs économiques et financiers réalisés

Les mesures présentées dans ce budget maintiennent l'élan acquis vers la réalisation des objectifs financiers à moyen terme exposés dans le budget d'avril 1989. Même si toute projection à moyen terme est entourée de certaines incertitudes, les projections économiques et financières présentées ici sont réalistes. Les prévisions économiques à court terme tiennent compte d'une période de croissance ralentie, d'une atténuation des tensions inflationnistes et d'une baisse consécutive des taux d'intérêt – ce qui correspond au consensus des organismes de

Graphique 15

Ratio de la dette au PIB
1980-81 à 1994-95



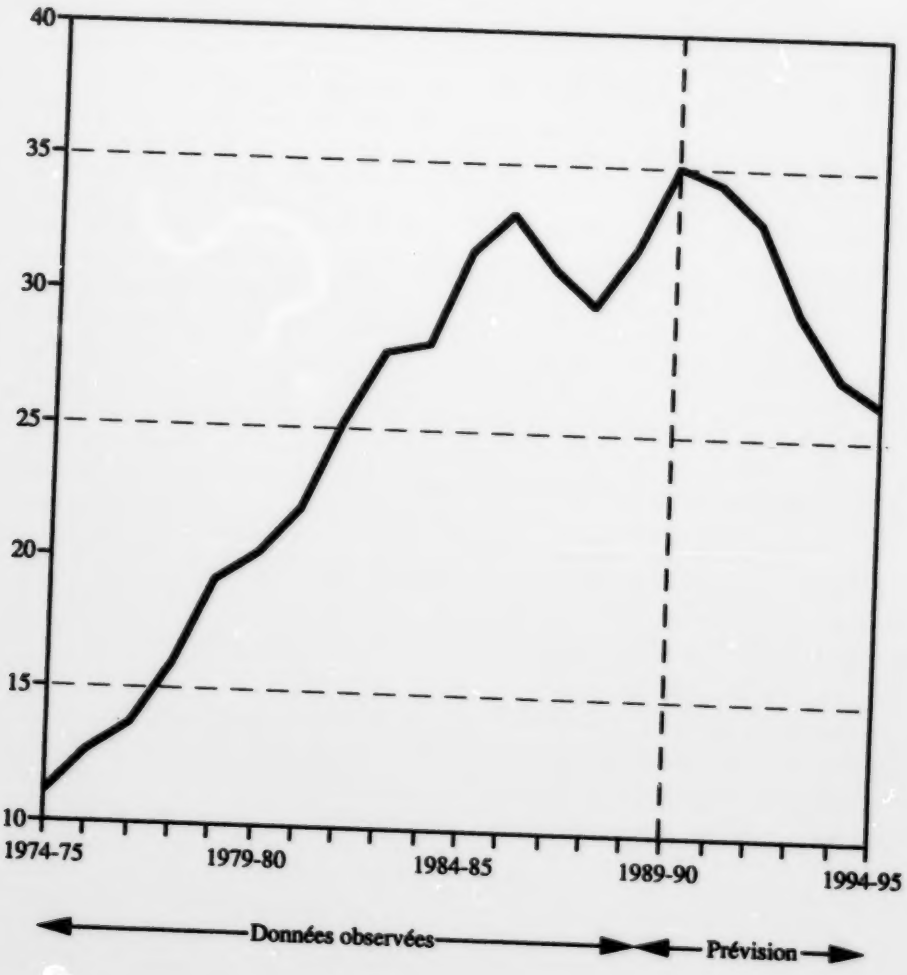
prévision du secteur privé.[1] À moyen terme, on s'attend à une croissance plus forte du potentiel de production, grâce aux initiatives structurelles adoptées depuis 1984 (plus de détails au chapitre 2) et à une nouvelle diminution de l'inflation. Les mesures prises dans ce budget et les précédents, conjuguées à une politique monétaire anti-inflationniste, contribueront au ralentissement effectif de

---

[1] Les prévisions économiques sont décrites au chapitre 2. On trouvera une évaluation du bilan du ministère des Finances en matière de prévisions dans la *Revue économique trimestrielle* de décembre 1989, publiée par Finances Canada.

Graphique 16

Frais de la dette en pourcentage des recettes budgétaires



l'inflation. Les taux d'intérêt nominaux devraient diminuer parallèlement au ralentissement prévu de l'inflation, mais les taux d'intérêt réels devraient, à moyen terme, demeurer nettement supérieurs aux moyennes historiques.

Depuis son entrée en fonction en 1984, le gouvernement a repris en main de façon rigoureuse les finances publiques, pour assurer la capacité de croissance de l'économie et la capacité du gouvernement de répondre aux priorités des Canadiens. Le cadre financier exposé dans ce budget, combiné aux mesures structurelles prises par le gouvernement depuis 1984, instaurera les conditions propices à une croissance non inflationniste soutenue.

Annexe 1

Projections financières dans le cadre des comptes nationaux

La situation financière du gouvernement fédéral peut être mesurée de trois façons fondamentales: par le déficit des comptes publics, les besoins financiers et le déficit selon les comptes nationaux. Les deux premiers indicateurs ont déjà été décrits en détail dans les sections précédentes. Le troisième, le déficit selon les comptes nationaux, sera présenté ici.

Les différences entre les diverses mesures sont dues au fait que les cadres comptables sont conçus à des fins différentes. Les conventions des comptes publics ont été adoptées de manière à faciliter le contrôle du Parlement sur les encaissements et décaissements du Fonds du revenu consolidé. Les besoins financiers représentent l'incidence directe nette des activités du gouvernement fédéral sur les marchés de capitaux. Quant aux comptes nationaux, ils ont pour principal objectif de mesurer la production économique courante; de ce fait, le secteur public est traité de la même façon que les autres secteurs de l'économie, par exemple les particuliers, les entreprises et le secteur extérieur. Les comptes nationaux servent généralement à des comparaisons internationales: sous l'égide des Nations Unies et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les soldes budgétaires des pays membres sont rassemblés dans le cadre du système de comptes nationaux des Nations Unies, sur lequel reposent les comptes nationaux du Canada.

Ces différences d'objectifs entre les comptes publics et les comptes nationaux entraînent des divergences appréciables entre les déficits mesurés d'après les deux systèmes. Le déficit selon les comptes nationaux est plus faible que celui des comptes publics; la différence est estimée à $8 milliards en 1989-90. Quoique les niveaux soient différents, les tendances sont toutefois analogues (graphique A.1.1). Le déficit selon les comptes nationaux est beaucoup plus comparable aux besoins financiers, compte non tenu des besoins de change, puisque le solde net des fonds de pension des fonctionnaires fédéraux se retrouve dans les deux mais est exclue du calcul du déficit selon les comptes publics (graphique A.1.1).

On peut relever un certain nombre d'autres différences moins importantes entre le déficit selon les comptes publics et les comptes nationaux:

- Un recours plus généralisé aux principes de la comptabilité d'exercice dans les comptes nationaux; et
- l'exclusion du produit de la vente d'immobilisations dans les comptes nationaux;

Le tableau A.1.1 présente les recettes, les dépenses et le déficit du gouvernement fédéral dans le cadre des comptes nationaux.

Graphique A.1.1

Mesures du solde fédéral
1982-83 à 1994-95 (exercices financiers)

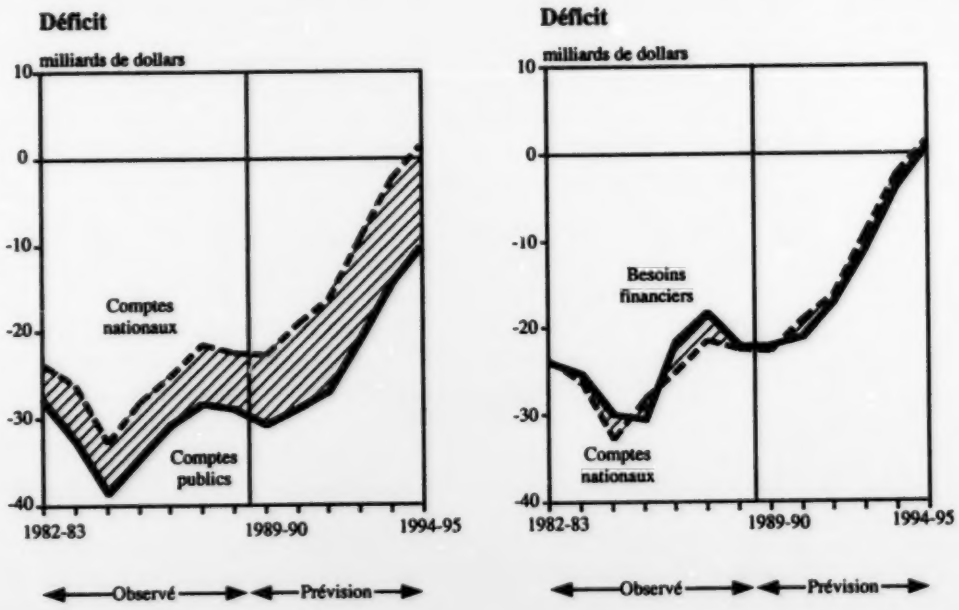


Tableau A.1.1

Recettes et dépenses du gouvernement du Canada selon les comptes nationaux

	1989-90	1990-91	1991-92
	(en millions de dollars)		
Recettes			
Impôts directs			
– particuliers	64,225	70,990	75,495
– sociétés	11,410	12,690	14,060
– non-résidents	1,405	1,610	1,690
Impôts indirects	29,555	30,500	32,415
Autres transferts courants des particuliers	25	30	30
Revenus de placements	12,240	12,920	13,270
Recettes courantes	118,860	128,740	136,960
Provisions pour consommation de capital	1,500	1,555	1,605
Recettes totales	120,360	130,295	138,565
Dépenses			
Biens et services courants			
– provisions pour consommation de capital	1,500	1,555	1,605
– autres	25,345	27,015	28,190
Transferts aux particuliers	38,665	42,520	45,190
Transferts aux autres administrations	25,945	25,795	26,450
Transferts courants aux non-résidents	2,220	2,430	2,545
Subventions	5,605	5,150	5,635
Subventions d'équipement	2,240	1,860	1,810
Intérêt sur la dette publique	39,125	40,855	41,205
Dépenses courantes	140,645	147,180	152,630
Formation brute de capital	2,320	2,080	2,130
Dépenses totales	142,965	149,260	154,760
Solde courant	–21,785	–18,440	–15,670
Déficit total	–22,605	–18,965	–16,195

Annexe 2

Évolution financière de l'ensemble du secteur public

Introduction

Nous examinerons ici l'évolution globale de la situation financière du secteur public au Canada depuis une décennie ainsi qu'à moyen terme. Le secteur public comprend le gouvernement fédéral, les administrations provinciales et locales, hôpitaux compris (le secteur PLH) ainsi que le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec (RPC/RRQ). Nous nous intéresserons ici à l'évolution du déficit et de la dette du secteur public, des frais comparatifs de service de la dette publique, de la croissance des dépenses de programmes et des règlements salariaux dans l'administration fédérale et les administrations provinciales.

Déficits et dette

Depuis 1984, après une décennie marquée par d'importants déficits et une augmentation rapide de la dette, on a assisté à une diminution prononcée des déficits globaux du secteur public. Cela est dû aux mesures discrétionnaires prises afin de comprimer les dépenses et d'augmenter les recettes, ainsi qu'à une forte croissance économique.

Le déficit global du secteur public avait atteint 6 1/2 pour cent du PIB en 1984, dans le cadre des comptes nationaux et de l'année civile. De 1984 à 1989, il a diminué de près de 3 points. Le déficit fédéral, qui avait culminé à 6.8 pour cent en 1984, était redescendu à 3.7 pour cent en 1989 (graphique A.2.1). Le déficit PLH, qui était resté généralement faible, devait augmenter en 1985 et 1986, surtout à cause de l'effet de la baisse de prix du pétrole et des céréales sur la situation financière des provinces de l'Ouest. Des mesures correctives ayant été prises par les provinces touchées, le secteur PLH enregistrait un équilibre budgétaire en 1989.

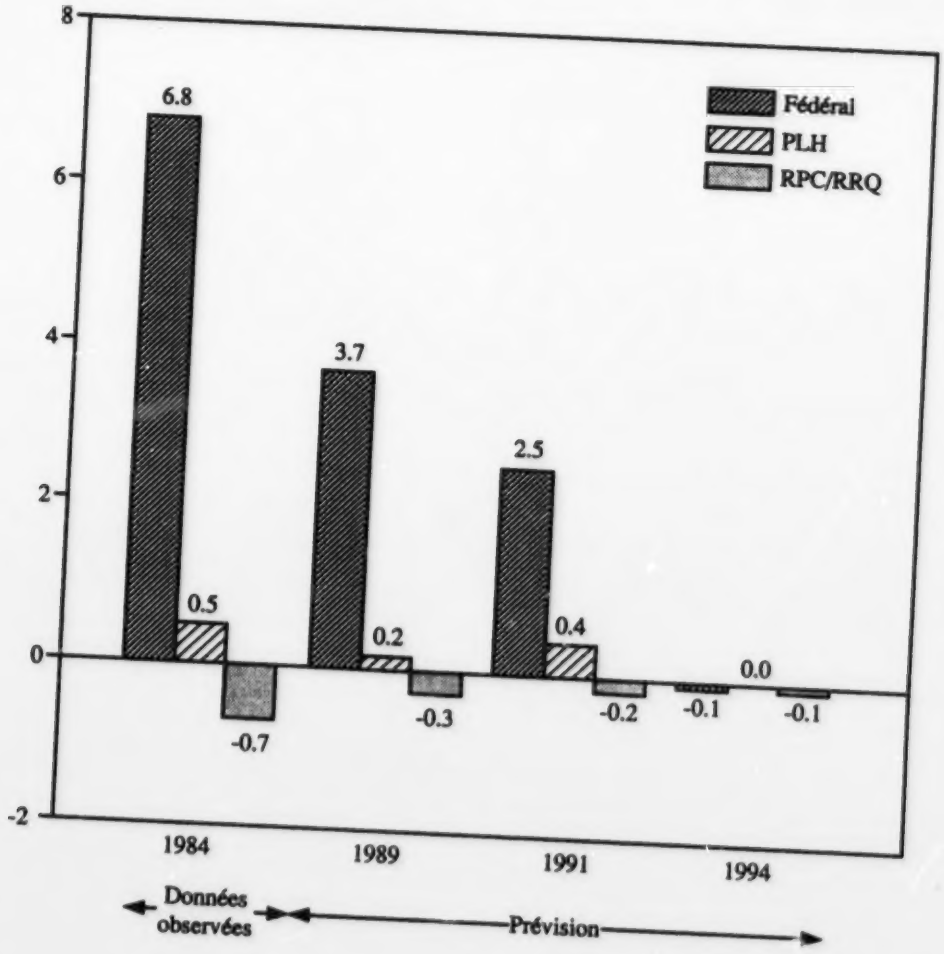
Le plan de contrôle des dépenses présenté dans ce budget devrait permettre au gouvernement fédéral d'afficher un léger excédent d'ici 1994, selon les comptes nationaux. Le secteur PLH devrait être en équilibre financier en 1994. Le rapport de la dette globale du secteur public au PIB se stabilise en 1991 et diminue constamment à moyen terme. En 1994, le ratio dette fédérale/PIB devrait descendre à 35 pour cent. Pour le secteur PLH, il devrait demeurer relativement stable à environ 6 pour cent du PIB (graphique A.2.2).

Le secteur RPC/RRQ a toujours enregistré des excédents. Sous l'effet de la hausse des taux de cotisations, le rapport entre l'excédent et le PIB s'est stabilisé au cours des dernières années. De faibles excédents continueront d'être enregistrés, selon les prévisions, à moyen terme.

Graphique A.2.1

Soldes budgétaires du secteur public
Déficit (+) / Excédent (–)
en pourcentage du PIB

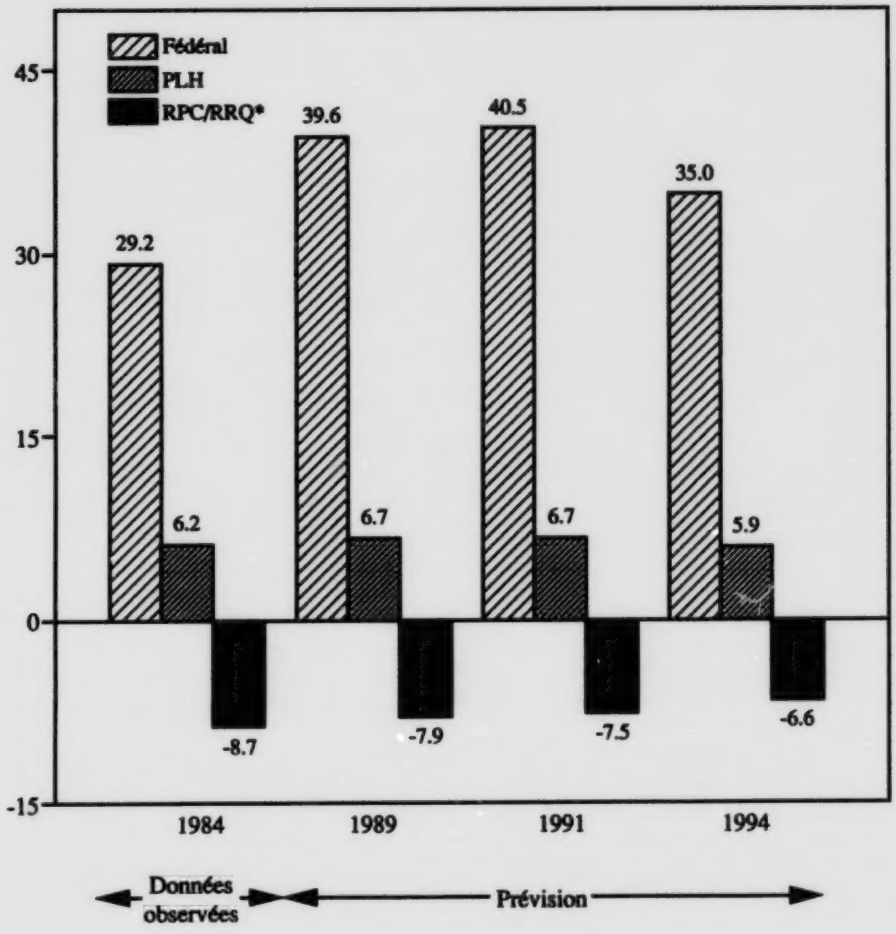
(selon les comptes nationaux)



Graphique A.2.2

Dette nette du secteur public en pourcentage du PIB

(selon les comptes nationaux)



* Un signe négatif indique un avoir net.

Frais de service de la dette publique: comparaison fédérale-provinciale

Conformément à leur endettement relatif, alors que 35 cents de chaque dollar de recettes fédérales étaient consacrés au service de la dette publique en 1989-90, la moyenne correspondante était de 12 cents pour les provinces (graphique A.2.3). Bien que les frais de service de la dette varient considérablement selon les provinces, ils sont nettement inférieurs à ceux enregistrés par le gouvernement fédéral.

Croissance des dépenses de programmes et règlements salariaux: comparaison fédérale-provinciale

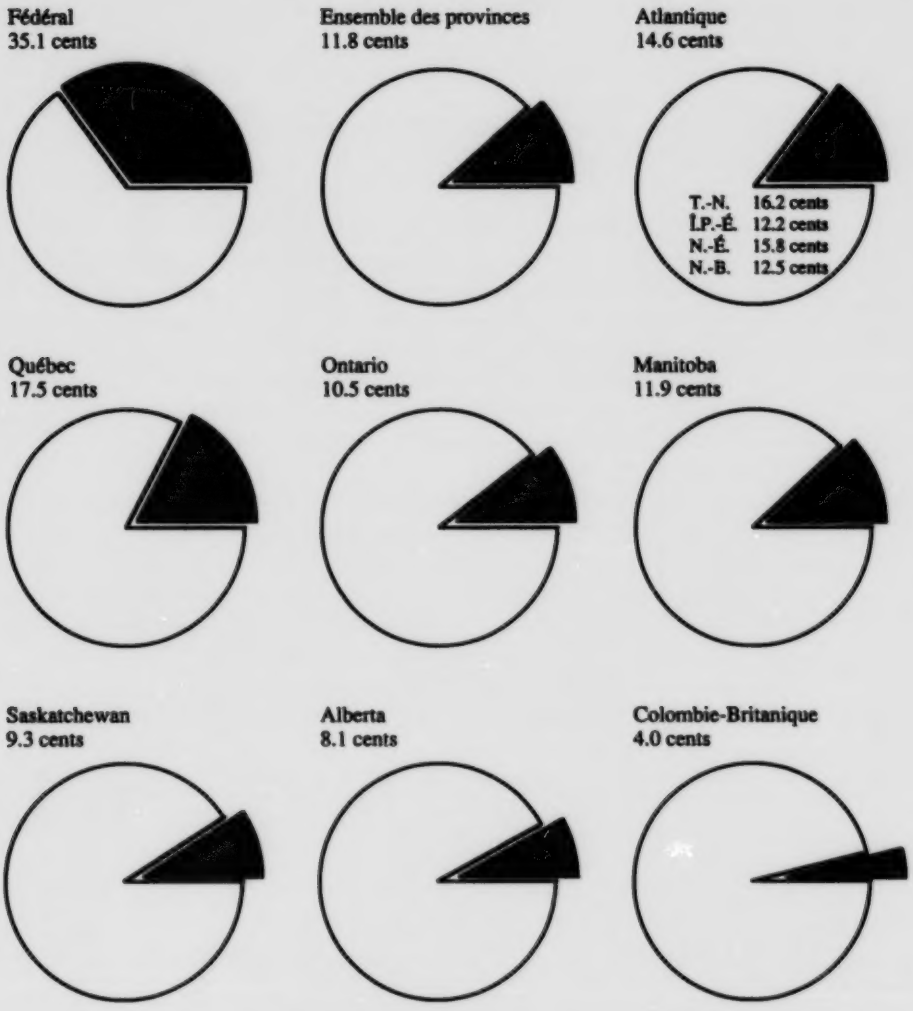
De 1984-85 à 1989-90, les dépenses de programmes ont augmenté de 6.4 pour cent par année en moyenne dans les provinces, contre seulement 3.6 pour cent au niveau fédéral. La croissance moyenne des dépenses de programmes s'est étalée entre un maximum de 9.5 pour cent en Ontario et un minimum de 3.9 pour cent en Alberta (graphique A.2.4). L'inflation ayant été de 4.3 pour cent par année en moyenne au cours de cette période, seuls le gouvernement fédéral et les gouvernements de l'Alberta, du Québec et de la Saskatchewan ont réduit leurs dépenses de programmes en termes réels depuis 1984.

Les traitements représentent une importante proportion des dépenses de programmes, notamment dans les provinces. Les règlements salariaux dans le secteur public se sont élevés à 5.2 pour cent en moyenne au cours des trois premiers trimestres de 1989, marquant une hausse sensible par rapport aux augmentations salariales moyennes de 3.9 pour cent accordées en 1988. Les règlements ont augmenté dans toutes les provinces en 1989. Les règlements salariaux dans le secteur fédéral sont restés inférieurs aux augmentations accordées dans les provinces et en-deçà du taux d'inflation (graphique A.2.5).

Graphique A.2.3

Frais de la dette des administrations fédérale et provinciales

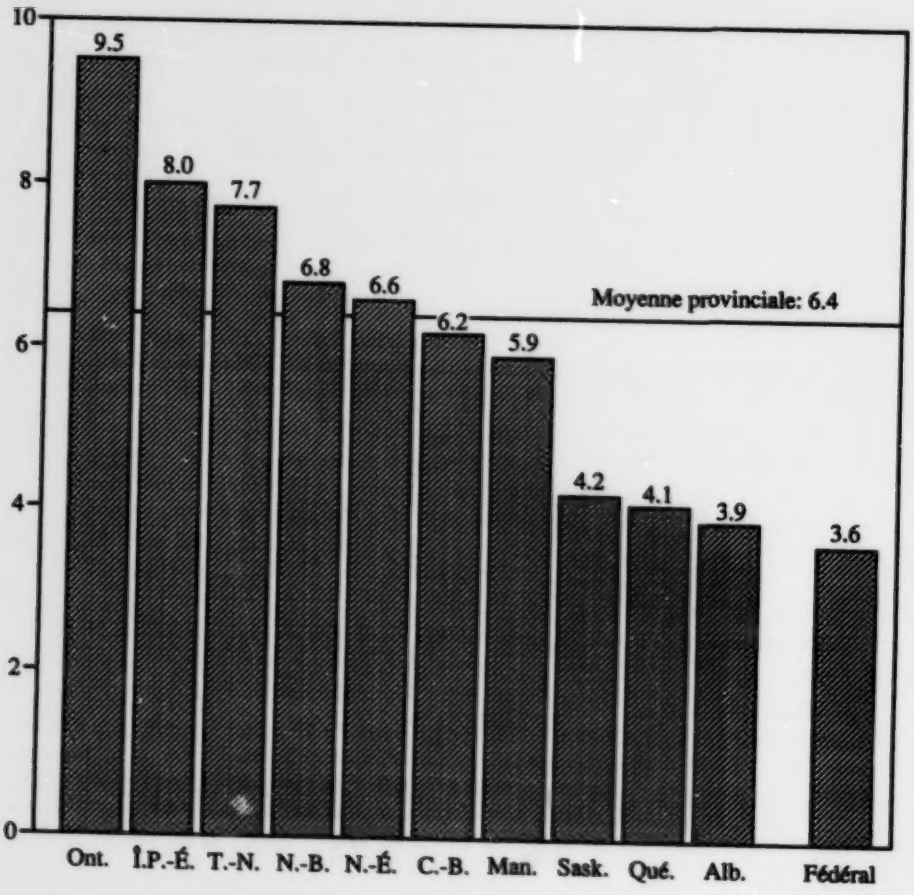
Cents par dollar de recettes consacrés au service de la dette en 1989-90*



* Selon les plus récentes estimations des comptes publics publiées par les administrations concernées. À noter que les sphères des administrations publiques diffèrent, tout comme les conventions comptables, en conséquence de quoi les données ne sont pas strictement comparables.

Graphique A.2.4

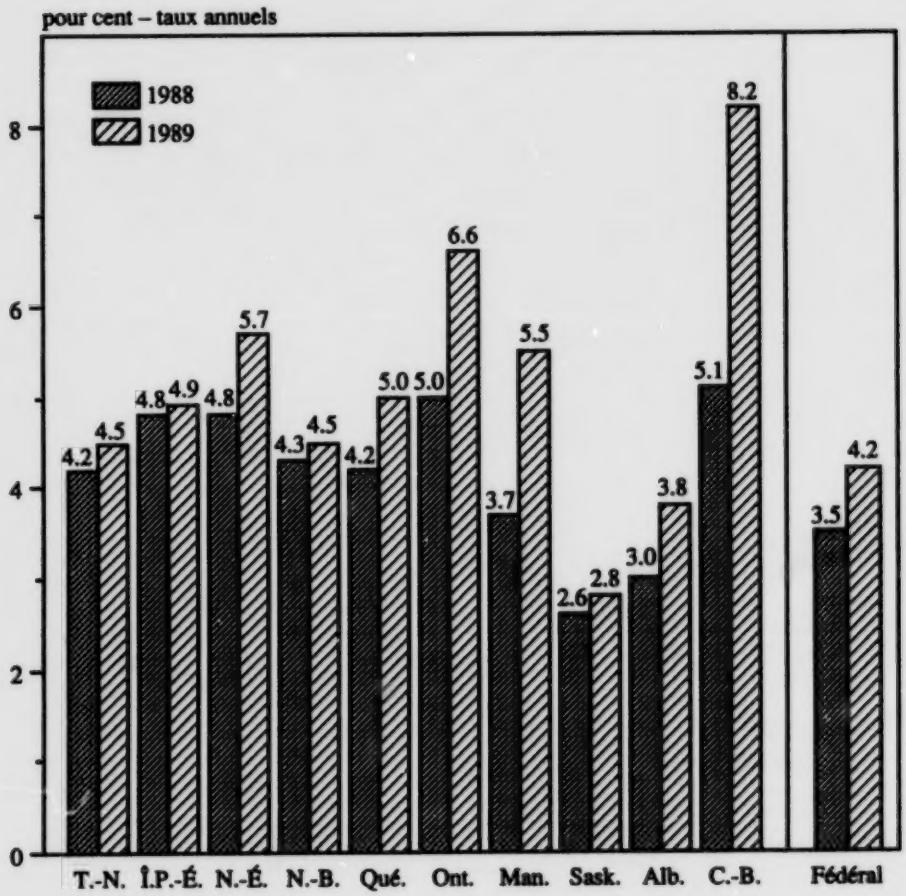
Augmentation procentuelle annuelle moyenne des dépenses de programmes*
1984-85 à 1989-90



* Selon les plus récentes estimations des comptes publics.

Graphique A.2.5

Règlements salariaux du secteur public
1988 et 1989*



* Trois premiers trimestres.

Annexe 3

Comparaisons financières internationales

Il est difficile de comparer les situations financières à l'échelle internationale, les différences de méthodes comptables et de définitions du secteur public d'un pays à l'autre risquant d'introduire des incohérences au niveau des données. Les comparaisons présentées ci-après sont fondées en majeure partie sur les comptes nationaux produits selon des méthodes cohérentes à l'échelle internationale par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

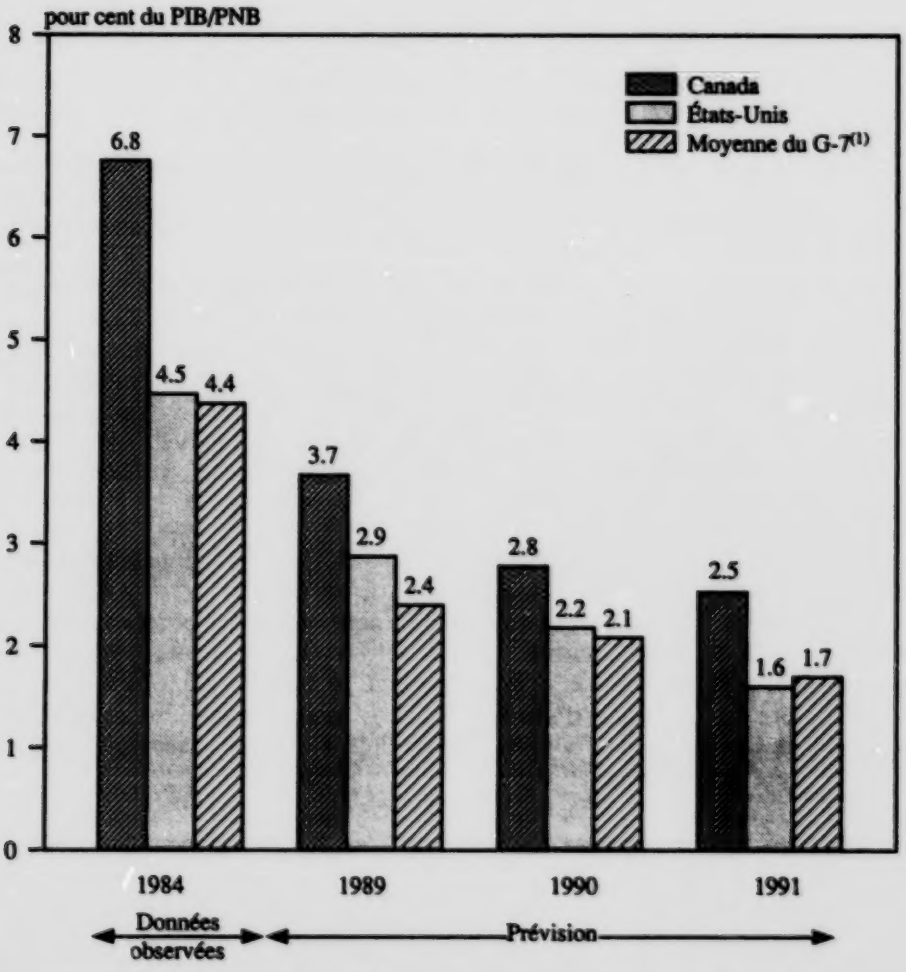
Au cours des cinq dernières années, les mesures budgétaires discrétionnaires qui ont été prises, conjuguées aux bons résultats économiques, ont permis d'enregistrer des progrès appréciables dans la réduction du déficit budgétaire dans les pays du Groupe des 7 (G-7), notamment au Canada. En 1984, le déficit du gouvernement du Canada dans le cadre des comptes nationaux s'élevait à 6.8 pour cent du PIB, soit 2.4 points du PIB/PNB au-dessus de la moyenne du G-7 (graphique A.3.1). Entre 1984 et 1989, le déficit du gouvernement fédéral a diminué de 3.1 points du PIB au Canada, alors que le déficit des administrations centrales baissait de 2 points dans le G-7. Les mesures déterminées proposées dans ce budget assurent la poursuite des progrès à ce chapitre. D'ici 1991, le déficit fédéral au Canada devrait descendre à 2.5 pour cent du PIB, soit moins d'un point du PIB/PNB de plus que la moyenne du G-7.

Les initiatives prises au Canada afin de réduire le déficit se sont traduites par d'importantes compressions des dépenses de programmes. Les restrictions des dépenses ont été plus marquées au Canada qu'aux États-Unis et se comparent à celles qui ont été mises en oeuvre au Royaume-Uni (tableau A.3.1). Du sommet enregistré au cours des années 80 jusqu'en 1989-90, selon les comptes publics et en proportion du PIB, les dépenses de programmes ont diminué de 18 pour cent au Canada contre 13 pour cent aux États-Unis et 17 pour cent au Royaume-Uni (graphique A.3.2).

Graphique A.3.1

Comparaisons internationales des déficits budgétaires des administrations centrales 1984 à 1991

(selon les comptes nationaux)



(1) Pondérations du PIB/PNB de 1980-1981 en dollars américains.

Sources: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1989; Data Resources Incorporated; et ministère des Finances.

Graphique A.3.2

Comparaison de déclins des dépenses de programmes (en pourcentage du PIB/PNB) par rapport aux sommets des années 80: Canada, Royaume-Uni et États-Unis

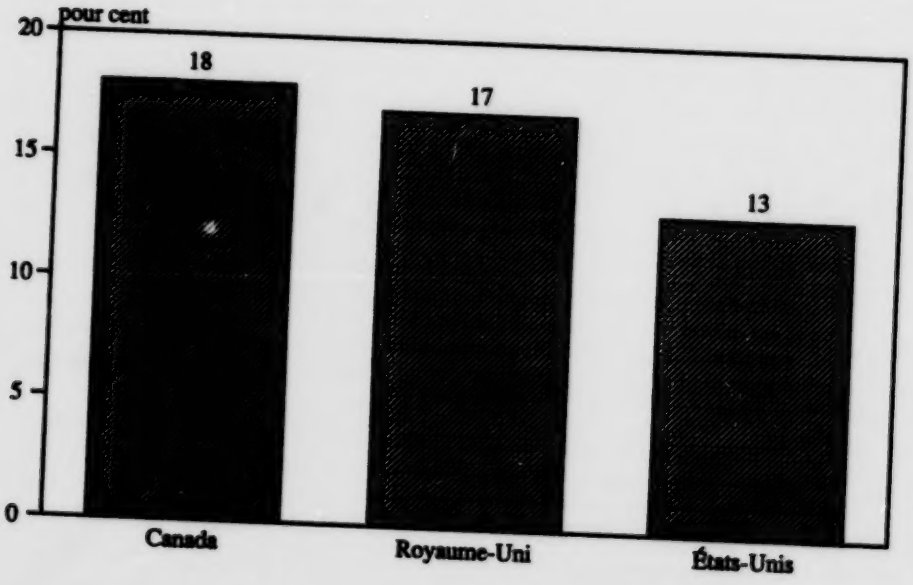


Tableau A.3.1

Comparaisons Canada-États-Unis-Royaume-Uni des dépenses de programmes

Exercice[1]	Canada	États-Unis	Royaume-Uni[2]	
			Ventes d'actifs[3] déduites des dépenses	Ventes d'actifs[3] classées dans les recettes
		(en pourcentage du PIB/PNB)		
1980-81	16.7	19.3	41.9	42.2
1981-82	16.8	20.3	42.0	42.2
1982-83	19.1	21.2	42.7	42.9
1983-84	19.4	21.4	41.5	41.9
1984-85	19.5	19.9	41.4	42.2
1985-86	17.9	20.6	39.5	40.2
1986-87	17.8	20.4	38.7	39.9
1987-88	17.5	19.3	36.9	38.2
1988-89	16.5	18.8	34.7	36.2
1989-90	16.0	18.7	34.8	35.8

Sources: ***Budget of the United States Government, FY 1991***, Office of Management and Budget, 29 janvier 1990; ***Financial Statement and Budget Report***, Londres, Her Majesty's Stationery Office, mars 1989; ***Public Expenditure White Paper***, Londres, Her Majesty's Treasury, janvier 1988 et ministère des Finances.

(1) Les exercices se terminant le 31 mars au Canada et au Royaume-Uni sont comparés à l'exercice ayant pris fin le 30 septembre de l'année précédente aux États-Unis.

(2) Le Royaume-Uni n'ayant pas un régime fédéral, les chiffres correspondent à l'ensemble du secteur public.

(3) Dans les états financiers du Royaume-Uni, le produit de la vente d'éléments d'actif est déduit des dépenses. Dans les comptes publics du Canada, il est inscrit dans les recettes. Dans un souci de conformité avec la convention utilisée au Canada, on a également inscrit le produit des ventes d'actifs dans les recettes.

Annexe 4

Analyse de sensibilité

Les projections financières sont sensibles aux variations économiques. Le tableau A.4.1 présente des estimations de la sensibilité des principaux agrégats budgétaires à l'évolution des hypothèses adoptées en matière de production réelle et des taux d'intérêt. Une hausse de 1 pour cent de la production réelle réduit le déficit d'environ $1 1/4 milliard la première année, chiffre qui passe à environ $1 3/4 milliard après quatre ans. Une baisse de 100 centièmes de tous les taux d'intérêt réduirait le déficit d'environ $1 3/4 milliard la première année et de $3 1/2 milliards après quatre ans. Des variations contraires de ces deux variables auraient des effets à peu près symétriques sur les agrégats budgétaires.

Tableau A.4.1
Analyse de sensibilité

	Changements estimatifs de la situation financière			
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
	(en milliards de dollars)			
Hausse de 1 pour cent de la production (niveau)[1]				
Opérations budgétaires				
Hausses des recettes	1.1	1.3	1.4	1.5
Réductions des dépenses	0.1	0.2	0.2	0.2
Réductions du déficit	1.2	1.5	1.6	1.7
Baisse de 100 centièmes des taux d'intérêt				
Opérations budgétaires				
Diminutions des recettes	0.1	0.2	0.2	0.2
Réductions des dépenses	1.8	2.8	3.3	3.7
Réductions du déficit	1.7	2.6	3.1	3.5

Remarque: Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

[1] Pour les besoins de cette analyse, le solde du compte d'assurance-chômage a été maintenu au niveau du scénario de base.

Annexe 5

Effets financiers directs de la réforme de la taxe de vente

Les projections financières présentées au chapitre 4 tiennent compte du remplacement de l'actuelle taxe fédérale sur les ventes des fabricants (TFV) par la taxe sur les produits et services (TPS). La TFV est une source de recettes de moins en moins fiable. À ce titre, elle entrave la planification financière du gouvernement et menace sa stratégie de réduction du déficit.

La TPS proposée contribuera de deux manières aux efforts de réduction du déficit du gouvernement fédéral:

- En premier lieu, comme elle réduira les activités d'évitement et d'évasion fiscale, la TPS permettra de mieux assurer l'obtention des recettes nécessaires à la réalisation des objectifs de réduction du déficit. En particulier, elle assurera les $2 milliards de recettes supplémentaires annoncées dans le budget d'avril 1989 au titre de la taxe de vente.

- En second lieu, en améliorant la tenue de l'économie canadienne, la TPS permettra d'obtenir un déficit plus faible qu'en l'absence de réforme.

- Cette annexe expose en détail les effets budgétaires directs de la réforme de la taxe de vente. La partie A du tableau A.5.1 présente l'effet direct sur les recettes du remplacement de la TFV par la TPS à 7 pour cent. Des différences surgissent d'une année à l'autre du fait que les assiettes des taxes ne sont pas identiques et que les taux de croissance des divers éléments des assiettes diffèrent.

- La TPS remplace la TFV et un certain nombre de taxes d'accise diverses, y compris la taxe sur les services de câblodiffusion. Ces taxes auraient rapporté des recettes nettes de près de $19 milliards en 1991-92.

- En 1991-92, première année complète d'application de la TPS, celle-ci devrait produire $20.8 milliards de recettes nettes. Ce chiffre tient compte de l'effet des rajustements des taxes d'accise sur l'alcool et le tabac afin de maintenir le fardeau fiscal imposé par le gouvernement fédéral sur ces produits aux niveaux d'avant la réforme.

- De plus, le chiffre de $20.8 milliards est net des ristournes de TPS consenties aux hôpitaux, aux commissions scolaires, aux municipalités, aux collèges, aux universités, aux organismes de charité, aux organismes sans but lucratif et aux bibliothèques. Il est également net de la ristourne au logement. Dans l'ensemble, ces ristournes représentent un manque à gagner d'environ $2 milliards par an.

Tableau A.5.1
Incidence financière directe de la réforme de la taxe de vente

	1990-91	1991-92	Régime à maturité 1992-93
	(en millions de dollars)		
A. Taxes de vente et d'accise			
Produit net de la TPS*	2,700	20,755	21,935
Élimination de la TFV et de diverses taxes d'accise existantes	−3,110	−18,970	−20,430
Crédit amélioré pour TPS		−1,270	−1,290
Produit net des taxes de vente et d'accise	−410	515	215
B. Effets consécutifs et mesures budgétaires connexes			
Effet sur l'indexation	0	−295	−685
Frais d'administration	−260	−365	−380
Compression de dépenses	246	450	700
Hausse de la surtaxe sur les revenus élevés	35	160	190
Hausse de l'impôt sur les grandes sociétés	15	155	160
Ensemble des effets consécutifs et mesures budgétaires connexes	36	105	−15
C. Incidence transitoire			
Versement anticipé du crédit pour TPS	−600		
Remboursement de la TFV sur les stocks	−1,200	−1,100	
Subventions transitoires aux petites entreprises		−900	
Ensemble des coûts transitoires	−1,800	−2,000	

(+) représente une source nette de fonds
(−) représente un besoin net de fonds
* Déduction faite des ristournes aux organismes du secteur public, organismes de charité, organismes sans but lucratif et bibliothèques. Déduction est également faite de la ristourne au logement.

- Pour que le nouveau régime améliore le sort des Canadiens à revenu modique, l'actuel crédit remboursable pour TFV fera place à un nouveau crédit pour TPS. Le crédit sera fonction du revenu de l'année précédente et de la situation familiale. À l'automne de 1990, Revenu Canada informera tous les demandeurs de leur admissibilité ainsi que du montant de leur crédit pour TPS. Le nouveau crédit sera versé en quatre paiements égaux au cours de l'année. Le crédit de TFV actuel est versé une fois par an seulement, lors de la production des déclarations d'impôt. La valeur totale du crédit pour TPS s'élèvera à $2.4 milliards par année, soit une augmentation d'environ $1.3 milliard par rapport à l'actuel crédit pour TFV.

La partie B du tableau présente les effets résultant de la réforme de la taxe de vente et des mesures financières adoptées par le gouvernement afin d'obtenir une TPS financièrement équilibrée au taux de 7 pour cent. Il s'agit des effets suivants:

- L'incidence de la hausse ponctuelle du niveau des prix sur l'indexation des crédits et des tranches de revenu imposable des particuliers ainsi que des prestations prévues par divers programmes indexés – prestations pour personnes âgées, pensions et allocations d'anciens combattants, allocations familiales, etc.;

- les frais d'administration et de perception du nouveau mécanisme;

- un certain nombre de mesures de réduction des dépenses et d'initiatives de gestion, annoncées en décembre 1989 par le président du Conseil du Trésor. Une fois entièrement en vigueur, ces mesures devraient produire des économies de $0.7 milliard par année;

- un relèvement de la surtaxe sur les revenus élevés; et

- une augmentation de l'impôt sur les grandes sociétés.

La partie C du tableau présente les coûts ponctuels liés à la réforme de la taxe de vente, à savoir:

- le paiement anticipé du crédit pour TPS en décembre 1990;

- la subvention transitoire versée aux petites entreprises; et

- le remboursement de la TFV déjà payée sur les stocks de produits neufs et inutilisés détenus le 31 décembre 1990.

Ces coûts ponctuels liés au passage à la TPS devraient réduire les recettes budgétaires de $1.8 milliard en 1990-91 et de $2.0 milliards en 1991-92. Étant donné qu'il s'agit de frais transitoires, le régime de la TPS n'en tient pas compte de façon permanente.

Annexe 6

Tableaux de référence financiers

I et II	Comptes publics	– Opérations financières	146-147
III, IV et V	Comptes publics	– Recettes budgétaires	148-150
VI, VII et VIII	Comptes publics	– Dépenses budgétaires	151-153
IX	Comptes publics	– Service de la dette publique	154
X	Comptes publics	– Importance relative du service de la dette publique	155
XI	Comptes publics	– Dette publique	156
XII	Comptes publics	– Ensemble des emprunts	157
XIII	Comptes publics	– Dette publique brute	158
XIV et XV	Comptes nationaux	– Recettes et dépenses	159-160
XVI	Comptes nationaux	– Actif et passif: gouvernement fédéral	161
XVII	Comptes nationaux	– Actif et passif: administrations provinciales-locales-hospitalières	162
XVIII	Comptes nationaux	– Actif et passif: Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec	163

Tableau I

Opérations financières

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Excédent/ déficit(–) budgétaire	Opérations non budgétaires	Besoins financiers (opérations de change exclues)
			(millions of dollars)		
1926-27	372	–330	42	–38	4
1931-32	303	–417	–114	–104	–218
1936-37	420	–498	–78	10	–68
1941-42	1,487	–1,839	–352	–269	–621
1946-47	3,034	–2,604	430	–896	–466
1951-52	4,101	–3,745	356	64	420
1956-57	5,582	–5,257	325	130	455
1957-58	5,456	–5,652	–196	–150	–346
1958-59	5,159	–6,036	–877	–601	–1,478
1959-60	5,896	–6,496	–600	116	–484
1960-61	6,322	–6,851	–529	205	–324
1961-62	6,468	–7,416	–948	95	–853
1962-63	6,662	–7,495	–833	–106	–939
1963-64	7,099	–8,268	–1,169	910	–259
1964-65	8,220	–8,535	–315	399	84
1965-66	8,955	–8,652	303	–205	98
1966-67	9,752	–9,939	–187	–473	–660
1967-68	10,637	–11,348	–711	–667	–1,378
1968-69	11,939	–12,339	–400	–411	–811
1969-70	14,291	–13,959	332	–98	234
1970-71	14,874	–15,654	–780	–248	–1,028
1971-72	16,511	–18,053	–1,542	176	–1,366
1972-73	19,097	–20,772	–1,675	367	–1,308
1973-74	22,322	–24,321	–1,999	482	–1,517
1974-75	29,143	–31,152	–2,009	–130	–2,139
1975-76	31,549	–37,286	–5,737	963	–4,774
1976-77	34,300	–40,597	–6,297	749	–5,548
1977-78	34,518	–44,944	–10,426	1,977	–8,449
1978-79	36,866	–49,483	–12,617	1,405	–11,212
1979-80	41,921	–53,422	–11,501	1,369	–10,132
1980-81	48,775	–62,297	–13,522	3,628	–9,894
1981-82	60,001	–74,873	–14,872	5,626	–9,246
1982-83	60,705	–88,521	–27,816	4,014	–23,802
1983-84	64,216	–96,615	–32,399	7,198	–25,201
1984-85	70,898	–109,222	–38,324	8,516	–29,808
1985-86	76,833	–111,237	–34,404	4,134	–30,270
1986-87	85,784	–116,399	–30,605	9,038	–21,567
1987-88	97,452	–125,535	–28,083	9,930	–18,153
1988-89	103,981	–132,715	–28,734	6,762	–21,972

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau II

Opérations financières

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Excédent/ déficit(−) budgétaire	Opérations non budgétaires	Besoins financiers (opérations de change exclues)
			(en pourcentage du PIB)*		
1926-27	7.2	−6.4	0.8	−0.7	0.1
1931-32	6.5	−8.9	−2.4	−2.2	−4.6
1936-37	9.1	−10.7	−1.7	0.2	−1.5
1941-42	18.0	−22.2	−4.3	−3.2	−7.5
1946-47	25.5	−21.9	3.6	−7.5	−3.9
1951-52	19.0	−17.3	1.6	0.3	1.9
1956-57	17.4	−16.4	1.0	0.4	1.4
1957-58	16.3	−16.9	−0.6	−0.4	−1.0
1958-59	14.8	−17.4	−2.5	−1.7	−4.2
1959-60	16.4	−18.1	−1.7	0.3	−1.4
1960-61	16.5	−17.9	−1.4	0.5	−0.8
1961-62	15.8	−18.1	−2.3	0.2	−2.1
1962-63	15.0	−16.9	−1.9	−0.2	−2.1
1963-64	14.9	−17.3	−2.5	1.9	−0.5
1964-65	15.7	−16.4	−0.6	0.8	0.2
1965-66	15.6	−15.0	0.5	−0.4	0.2
1966-67	15.1	−15.4	−0.3	−0.7	−1.0
1967-68	15.4	−16.4	−1.0	−1.0	−2.0
1968-69	15.8	−16.4	−0.5	−0.5	−1.1
1969-70	17.2	−16.8	0.4	−0.1	0.3
1970-71	16.7	−17.6	−0.9	−0.3	−1.2
1971-72	17.0	−18.6	−1.6	0.2	−1.4
1972-73	17.6	−19.1	−1.5	0.3	−1.2
1973-74	17.5	−19.1	−1.6	0.4	−1.2
1974-75	19.2	−20.5	−1.3	−0.1	−1.4
1975-76	18.4	−21.7	−3.3	0.6	−2.8
1976-77	17.3	−20.5	−3.2	0.4	−2.8
1977-78	15.8	−20.6	−4.8	0.9	−3.9
1978-79	15.3	−20.5	−5.2	0.6	−4.6
1979-80	15.2	−19.3	−4.2	0.5	−3.7
1980-81	15.7	−20.1	−4.4	1.2	−3.2
1981-82	16.9	−21.0	−4.2	1.6	−2.6
1982-83	16.2	−23.6	−7.4	1.1	−6.4
1983-84	15.8	−23.8	−8.0	1.8	−6.2
1984-85	15.9	−24.6	−8.6	1.9	−6.7
1985-86	16.1	−23.3	−7.2	0.9	−6.3
1986-87	17.0	−23.1	−6.1	1.8	−4.3
1987-88	17.7	−22.8	−5.1	1.8	−3.3
1988-89	17.3	−22.1	−4.8	1.1	−3.7

* De 1926-27 à 1960-61 inclusivement, les données sont exprimées en pourcentage du PNB.

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau III

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Cotisations d'assurance chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Ensemble des recettes budgétaires
				(millions de dollars)			
1961-62	2,052	1,302	2,204	278	197	435	6,468
1962-63	2,018	1,298	2,395	285	216	450	6,662
1963-64	2,168	1,375	2,525	296	216	519	7,099
1964-65	2,535	1,669	2,890	310	233	583	8,220
1965-66	2,637	1,759	3,344	327	278	610	8,955
1966-67	3,050	1,743	3,628	343	305	683	9,752
1967-68	3,650	1,821	3,718	346	323	779	10,637
1968-69	4,334	2,213	3,747	432	318	895	11,939
1969-70	5,588	2,839	4,009	490	349	1,016	14,291
1970-71	6,395	2,426	4,060	493	378	1,122	14,874
1971-72	7,227	2,396	4,637	569	420	1,262	16,511
1972-73	8,378	2,920	5,272	745	353	1,429	19,097
1973-74	9,226	3,710	6,068	1,001	625	1,692	22,322
1974-75	11,710	4,836	6,837	1,585	2,103	2,072	29,143
1975-76	12,709	5,748	6,655	2,039	1,981	2,417	31,549
1976-77	14,634	5,363	7,376	2,470	1,782	2,675	34,300
1977-78	13,988	5,280	8,093	2,537	1,599	3,021	34,518
1978-79	14,656	5,654	8,853	2,783	1,489	3,431	36,866
1979-80	16,808	6,951	9,044	2,778	2,054	4,286	41,921
1980-81	19,837	8,106	10,152	3,303	2,475	4,902	48,775
1981-82	24,046	8,118	11,322	4,753	5,659	6,103	60,001
1982-83	26,330	7,139	10,629	4,900	6,277	5,430	60,705
1983-84	26,967	7,286	12,047	7,259	5,202	5,455	64,216
1984-85	29,254	9,379	13,698	7,553	5,607	5,407	70,898
1985-86	33,008	9,210	16,143	8,719	4,527	5,226	76,833
1986-87	37,878	9,885	19,084	9,558	3,464	5,915	85,784
1987-88	45,125	10,878	20,338	10,425	3,972	6,714	97,452
1988-89	46,026	11,730	23,125	11,268	4,489	7,343	103,981

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau IV

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Cotisations d'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Ensemble des recettes budgétaires
				(en pourcentage du PIB)*			
1961-62	5.0	3.2	5.4	0.7	0.5	1.1	15.8
1962-63	4.5	2.9	5.4	0.6	0.5	1.0	15.0
1963-64	4.5	2.9	5.3	0.6	0.5	1.1	14.9
1964-65	4.9	3.2	5.5	0.6	0.4	1.1	15.7
1965-66	4.6	3.1	5.8	0.6	0.5	1.1	15.6
1966-67	4.7	2.7	5.6	0.5	0.5	1.1	15.1
1967-68	5.3	2.6	5.4	0.5	0.5	1.1	15.4
1968-69	5.7	2.9	5.0	0.6	0.4	1.2	15.8
1969-70	6.7	3.4	4.8	0.6	0.4	1.2	17.2
1970-71	7.2	2.7	4.6	0.6	0.4	1.3	16.7
1971-72	7.4	2.5	4.8	0.6	0.4	1.3	17.0
1972-73	7.7	2.7	4.9	0.7	0.3	1.3	17.6
1973-74	7.2	2.9	4.8	0.8	0.5	1.3	17.5
1974-75	7.7	3.2	4.5	1.0	1.4	1.4	19.2
1975-76	7.4	3.4	3.9	1.2	1.2	1.4	18.4
1976-77	7.4	2.7	3.7	1.2	0.9	1.4	17.3
1977-78	6.4	2.4	3.7	1.2	0.7	1.4	15.8
1978-79	6.1	2.3	3.7	1.2	0.6	1.4	15.3
1979-80	6.1	2.5	3.3	1.0	0.7	1.6	15.2
1980-81	6.4	2.6	3.3	1.1	0.8	1.6	15.7
1981-82	6.8	2.3	3.2	1.3	1.6	1.7	16.9
1982-83	7.0	1.9	2.8	1.3	1.7	1.5	16.2
1983-84	6.6	1.8	3.0	1.8	1.3	1.3	15.8
1984-85	6.6	2.1	3.1	1.7	1.3	1.2	15.9
1985-86	6.9	1.9	3.4	1.8	0.9	1.1	16.1
1986-87	7.5	2.0	3.8	1.9	0.7	1.2	17.0
1987-88	8.2	2.0	3.7	1.9	0.7	1.2	17.7
1988-89	7.7	2.0	3.8	1.9	0.7	1.2	17.3

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau V

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Cotisations d'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Recettes budgétaires totales
				(en pourcentage du total)			
1961-62	31.7	20.1	34.1	4.3	3.0	6.7	100.0
1962-63	30.3	19.5	36.0	4.3	3.2	6.8	100.0
1963-64	30.5	19.4	35.6	4.2	3.0	7.3	100.0
1964-65	30.8	20.3	35.2	3.8	2.8	7.1	100.0
1965-66	29.4	19.6	37.3	3.7	3.1	6.8	100.0
1966-67	31.3	17.9	37.2	3.5	3.1	7.0	100.0
1967-68	34.3	17.1	35.0	3.3	3.0	7.3	100.0
1968-69	36.3	18.5	31.4	3.6	2.7	7.5	100.0
1969-70	39.1	19.9	28.1	3.4	2.4	7.1	100.0
1970-71	43.0	16.3	27.3	3.3	2.5	7.5	100.0
1971-72	43.8	14.5	28.1	3.4	2.5	7.6	100.0
1972-73	43.9	15.3	27.6	3.9	1.8	7.5	100.0
1973-74	41.3	16.6	27.2	4.5	2.8	7.6	100.0
1974-75	40.2	16.6	23.5	5.4	7.2	7.1	100.0
1975-76	40.3	18.2	21.1	6.5	6.3	7.7	100.0
1976-77	42.7	15.6	21.5	7.2	5.2	7.8	100.0
1977-78	40.5	15.3	23.4	7.3	4.6	8.8	100.0
1978-79	39.8	15.3	24.0	7.5	4.0	9.3	100.0
1979-80	40.1	16.6	21.6	6.6	4.9	10.2	100.0
1980-81	40.7	16.6	20.8	6.8	5.1	10.1	100.0
1981-82	40.1	13.5	18.9	7.9	9.4	10.2	100.0
1982-83	43.4	11.8	17.5	8.1	10.3	8.9	100.0
1983-84	42.0	11.3	18.8	11.3	8.1	8.5	100.0
1984-85	41.3	13.2	19.3	10.7	7.9	7.6	100.0
1985-86	43.0	12.0	21.0	11.3	5.9	6.8	100.0
1986-87	44.2	11.5	22.2	11.1	4.0	6.9	100.0
1987-88	46.3	11.2	20.9	10.7	4.1	6.9	100.0
1988-89	44.3	11.3	22.2	10.8	4.3	7.1	100.0

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau VI

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux administrations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
				(millions de dollars)			
1961-62	1,860	667	1,626	2,431	6,584	832	7,416
1962-63	1,933	766	1,575	2,306	6,580	915	7,495
1963-64	1,977	829	1,684	2,785	7,275	993	8,268
1964-65	2,076	954	1,536	2,919	7,485	1,050	8,535
1965-66	2,120	878	1,548	2,996	7,542	1,110	8,652
1966-67	2,291	1,054	1,640	3,772	8,757	1,182	9,939
1967-68	2,698	1,504	1,754	4,106	10,062	1,286	11,348
1968-69	2,941	1,856	1,761	4,317	10,875	1,464	12,339
1969-70	3,210	2,286	1,789	4,980	12,265	1,694	13,959
1970-71	3,595	3,008	1,818	5,346	13,767	1,887	15,654
1971-72	4,263	3,667	1,862	6,151	15,943	2,110	18,053
1972-73	5,493	4,196	1,937	6,846	18,472	2,300	20,772
1973-74	6,457	4,650	2,224	8,425	21,756	2,565	24,321
1974-75	8,099	5,956	2,526	11,333	27,914	3,238	31,152
1975-76	9,766	6,953	2,966	13,631	33,316	3,970	37,286
1976-77	10,466	8,492	3,373	13,558	35,889	4,708	40,597
1977-78	11,743	8,635	3,776	15,259	39,413	5,531	44,944
1978-79	12,735	9,688	4,096	15,940	42,459	7,024	49,483
1979-80	12,711	10,735	4,377	17,105	44,928	8,494	53,422
1980-81	14,594	11,734	5,063	20,248	51,639	10,658	62,297
1981-82	16,955	13,740	5,989	23,075	59,759	15,114	74,873
1982-83	22,712	14,617	6,938	27,351	71,618	16,903	88,521
1983-84	23,615	17,488	7,843	29,592	78,538	18,077	96,615
1984-85	25,120	19,740	8,762	33,145	86,767	22,455	109,222
1985-86	26,380	20,175	9,094	30,147	85,796	25,441	111,237
1986-87	27,695	20,745	9,993	31,298	89,731	26,658	116,389
1987-88	28,770	21,520	10,769	35,448	96,507	29,028	125,535
1988-89	30,300	23,665	11,025	34,542	99,532	33,183	132,715

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau VII

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux adminis-trations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
				(en pourcentage du PIB)			
1961-62	4.5	1.6	4.0	5.9	16.1	2.0	18.1
1962-63	4.4	1.7	3.5	5.2	14.8	2.1	16.9
1963-64	4.1	1.7	3.5	5.8	15.3	2.1	17.3
1964-65	4.0	1.8	2.9	5.6	14.3	2.0	16.4
1965-66	3.7	1.5	2.7	5.2	13.1	1.9	15.0
1966-67	3.6	1.6	2.5	5.9	13.6	1.8	15.4
1967-68	3.9	2.2	2.5	5.9	14.6	1.9	16.4
1968-69	3.9	2.5	2.3	5.7	14.4	1.9	16.4
1969-70	3.9	2.8	2.2	6.0	14.8	2.0	16.8
1970-71	4.0	3.4	2.0	6.0	15.4	2.1	17.6
1971-72	4.4	3.8	1.9	6.3	16.4	2.2	18.6
1972-73	5.1	3.9	1.8	6.3	17.0	2.1	19.1
1973-74	5.1	3.7	1.7	6.6	17.1	2.0	19.1
1974-75	5.3	3.9	1.7	7.5	18.4	2.1	20.5
1975-76	5.7	4.1	1.7	7.9	19.4	2.3	21.7
1976-77	5.3	4.3	1.7	6.9	18.1	2.4	20.5
1977-78	5.4	4.0	1.7	7.0	18.1	2.5	20.6
1978-79	5.3	4.0	1.7	6.6	17.6	2.9	20.5
1979-80	4.6	3.9	1.6	6.2	16.3	3.1	19.3
1980-81	4.7	3.8	1.6	6.5	16.7	3.4	20.1
1981-82	4.8	3.9	1.7	6.5	16.8	4.2	21.0
1982-83	6.1	3.9	1.9	7.3	19.1	4.5	23.6
1983-84	5.8	4.3	1.9	7.3	19.4	4.5	23.8
1984-85	5.6	4.4	2.0	7.5	19.5	5.0	24.6
1985-86	5.5	4.2	1.9	6.3	17.9	5.3	23.3
1986-87	5.5	4.1	2.0	6.2	17.8	5.3	23.1
1987-88	5.2	3.9	2.0	6.4	17.5	5.3	22.8
1988-89	5.0	3.9	1.8	5.7	16.5	5.5	22.1

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau VIII

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux adminis-trations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
				(en pourcentage de l'ensemble			
1961-62	25.1	9.0	21.9	32.8	88.8	11.2	100.0
1962-63	25.8	10.2	21.0	30.8	87.8	12.2	100.0
1963-64	23.9	10.0	20.4	33.7	88.0	12.0	100.0
1964-65	24.3	11.2	18.0	34.2	87.7	12.3	100.0
1965-66	24.5	10.1	17.9	34.6	87.2	12.8	100.0
1966-67	23.1	10.6	16.5	38.0	88.1	11.9	100.0
1967-68	23.8	13.3	15.5	36.2	88.7	11.3	100.0
1968-69	23.8	15.0	14.3	35.0	88.1	11.9	100.0
1969-70	23.0	16.4	12.8	35.7	87.9	12.1	100.0
1970-71	23.0	19.2	11.6	34.2	87.9	12.1	100.0
1971-72	23.6	20.3	10.3	34.1	88.3	11.7	100.0
1972-73	26.4	20.2	9.3	33.0	88.9	11.1	100.0
1973-74	26.5	19.1	9.1	34.6	89.5	10.5	100.0
1974-75	26.0	19.1	8.1	36.4	89.6	10.4	100.0
1975-76	26.2	18.6	8.0	36.6	89.4	10.6	100.0
1976-77	25.8	20.9	8.3	33.4	88.4	11.6	100.0
1977-78	26.1	19.2	8.4	34.0	87.7	12.3	100.0
1978-79	25.7	19.6	8.3	32.2	85.8	14.2	100.0
1979-80	23.8	20.1	8.2	32.0	84.1	15.9	100.0
1980-81	23.4	18.8	8.1	32.5	82.9	17.1	100.0
1981-82	22.6	18.4	8.0	30.8	79.8	20.2	100.0
1982-83	25.7	16.5	7.8	30.9	80.9	19.1	100.0
1983-84	24.4	18.1	8.1	30.6	81.3	18.7	100.0
1984-85	23.0	18.1	8.0	30.3	79.4	20.6	100.0
1985-86	23.7	18.1	8.2	27.1	77.1	22.9	100.0
1986-87	23.8	17.8	8.6	26.9	77.1	22.9	100.0
1987-88	22.9	17.1	8.6	28.2	76.9	23.1	100.0
1988-89	22.8	17.8	8.3	26.0	75.0	25.0	100.0

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau IX

Service de la dette publique

	Service brut de la dette publique	Revenu de placement	Service net de la dette publique	Ratio service brut de la dette publique à la dette publique brute	Ratio service net de la dette publique à la dette publique nette
	(en millions de dollars)			(en pourcentage)	
1926-27	130	9	121	4.8	5.2
1931-32	121	9	112	4.3	4.7
1936-37	137	11	126	3.9	4.1
1941-42	172	22	150	2.6	3.7
1946-47	469	69	400	2.8	3.2
1951-52	512	118	394	3.2	3.8
1956-57	508	207	301	3.1	2.6
1957-58	543	227	316	3.2	2.7
1958-59	636	247	389	3.4	3.1
1959-60	776	265	511	4.0	3.9
1960-61	788	287	501	3.9	3.7
1961-62	832	308	524	3.8	3.6
1962-63	915	312	603	3.9	3.9
1963-64	993	366	627	4.0	3.8
1964-65	1,050	423	627	4.0	3.7
1965-66	1,110	438	672	4.1	4.0
1966-67	1,182	519	663	4.2	3.9
1967-68	1,286	612	674	4.3	3.8
1968-69	1,464	695	769	4.6	4.3
1969-70	1,694	860	834	5.1	4.7
1970-71	1,887	1,000	887	5.1	4.8
1971-72	2,110	1,133	977	5.1	4.9
1972-73	2,300	1,265	1,035	5.1	4.8
1973-74	2,565	1,461	1,104	5.4	4.7
1974-75	3,238	1,802	1,436	6.1	5.6
1975-76	3,970	2,083	1,887	6.7	6.0
1976-77	4,708	2,410	2,298	7.0	6.1
1977-78	5,531	2,592	2,939	6.9	6.1
1978-79	7,024	3,059	3,965	7.2	6.5
1979-80	8,494	3,646	4,848	8.1	6.7
1980-81	10,658	4,315	6,343	8.8	7.4
1981-82	15,114	5,064	10,050	11.0	10.0
1982-83	16,903	4,616	12,287	10.2	9.6
1983-84	18,077	4,372	13,705	9.1	8.5
1984-85	22,455	4,252	18,203	9.5	9.1
1985-86	25,441	3,739	21,702	9.4	9.3
1986-87	26,658	4,234	22,424	8.8	8.5
1987-88	29,028	4,548	24,480	8.7	8.3
1988-89	33,183	5,509	27,674	9.1	8.6

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau X

Importance relative du service de la dette publique

	Service brut de la dette publique en pourcentage de			Service net de la dette publique en pourcentage de		
	PIB*	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	PIB*	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires
1926-27	2.5	34.9	39.4	2.4	32.5	36.7
1931-32	2.6	39.9	29.0	2.4	37.0	26.9
1936-37	3.0	32.6	27.5	2.7	30.0	25.3
1941-42	2.1	11.6	9.4	1.8	10.1	8.2
1946-47	3.9	15.5	18.0	3.4	13.2	15.4
1951-52	2.4	12.5	13.7	1.8	9.6	10.5
1956-57	1.6	9.1	9.7	0.9	5.4	5.7
1957-58	1.6	10.0	9.6	0.9	5.8	5.6
1958-59	1.8	12.3	10.5	1.1	7.5	6.4
1959-60	2.1	13.2	11.9	1.4	8.7	7.9
1960-61	2.1	12.5	11.5	1.3	7.9	7.3
1961-62	2.0	12.9	11.2	1.3	8.1	7.1
1962-63	2.1	13.7	12.2	1.4	9.1	8.0
1963-64	2.1	14.0	12.0	1.3	8.8	7.6
1964-65	2.0	12.8	12.3	1.2	7.6	7.3
1965-66	1.9	12.4	12.8	1.2	7.5	7.8
1966-67	1.8	12.1	11.9	1.0	6.8	6.7
1967-68	1.9	12.1	11.3	1.0	6.3	5.9
1968-69	1.9	12.3	11.9	1.0	6.4	6.2
1969-70	2.0	11.9	12.1	1.0	5.8	6.0
1970-71	2.1	12.7	12.1	1.0	6.0	5.7
1971-72	2.2	12.8	11.7	1.0	5.9	5.4
1972-73	2.1	12.0	11.1	1.0	5.4	5.0
1973-74	2.0	11.5	10.5	0.9	4.9	4.5
1974-75	2.1	11.1	10.4	0.9	4.9	4.6
1975-76	2.3	12.6	10.6	1.1	6.0	5.1
1976-77	2.4	13.7	11.6	1.2	6.7	5.7
1977-78	2.5	16.0	12.3	1.3	8.5	6.5
1978-79	2.9	19.1	14.2	1.6	10.8	8.0
1979-80	3.1	20.3	15.9	1.8	11.6	9.1
1980-81	3.4	21.9	17.1	2.0	13.0	10.2
1981-82	4.2	25.2	20.2	2.8	16.7	13.4
1982-83	4.5	27.8	19.1	3.3	20.2	13.9
1983-84	4.5	28.2	18.7	3.4	21.3	14.2
1984-85	5.0	31.7	20.6	4.1	25.7	16.7
1985-86	5.3	33.1	22.9	4.5	28.2	19.5
1986-87	5.3	31.1	22.9	4.4	26.1	19.3
1987-88	5.3	29.8	23.1	4.5	25.1	19.5
1988-89	5.5	31.9	25.0	4.6	26.6	20.9

* De 1926-27 à 1960-61 inclusivement, les données sont exprimées en pourcentage du PNB.
Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XI

Dette publique

	Dette publique brute	Actif comptabilisé net	Dette publique nette		PIB
	(millions de dollars)		(millions de dollars)	(pourcentage du PIB*)	(millions de dollars)
1926-27	2,726	378	2,348	45.6	5,145
1931-32	2,827	451	2,376	50.6	4,693
1936-37	3,542	458	3,084	66.6	4,634
1941-42	6,563	2,562	4,001	48.3	8,282
1946-47	16,849	4,180	12,669	106.6	11,885
1951-52	15,940	5,544	10,396	48.0	21,640
1956-57	16,491	5,045	11,446	35.7	32,058
1957-58	16,805	5,163	11,642	34.7	33,513
1958-59	18,681	6,162	12,519	36.0	34,777
1959-60	19,409	6,290	13,119	35.6	36,846
1960-61	20,120	6,472	13,648	35.6	38,359
1961-62	21,906	7,310	14,596	35.7	40,886
1962-63	23,321	7,892	15,429	34.7	44,408
1963-64	25,127	8,529	16,598	34.8	47,678
1964-65	26,204	9,291	16,913	32.4	52,191
1965-66	26,802	10,192	16,610	28.9	57,523
1966-67	28,225	11,428	16,797	26.1	64,388
1967-68	29,810	12,302	17,508	25.4	69,064
1968-69	32,020	14,112	17,908	23.7	75,418
1969-70	33,260	15,684	17,576	21.2	83,026
1970-71	37,114	18,758	18,356	20.6	89,116
1971-72	41,169	21,271	19,898	20.5	97,290
1972-73	44,693	23,120	21,573	19.9	108,629
1973-74	47,542	23,970	23,572	18.5	127,372
1974-75	52,866	27,285	25,581	16.8	152,111
1975-76	59,612	28,294	31,318	18.3	171,540
1976-77	67,323	29,708	37,615	19.0	197,924
1977-78	79,879	31,838	48,041	22.0	217,879
1978-79	96,957	36,299	60,658	25.1	241,604
1979-80	104,862	32,703	72,159	26.1	276,096
1980-81	120,446	34,765	85,681	27.6	309,891
1981-82	137,573	37,020	100,553	28.2	355,994
1982-83	166,203	37,834	128,369	34.3	374,442
1983-84	199,497	38,729	160,768	39.6	405,717
1984-85	237,112	38,020	199,092	44.8	444,735
1985-86	269,286	35,790	233,496	48.8	477,988
1986-87	302,744	38,643	264,101	52.3	504,631
1987-88	333,521	41,337	292,184	53.1	550,334
1988-89	363,855	42,937	320,918	53.4	601,508

* De 1926-27 à 1960-61 inclusivement, les données sont exprimées en pourcentage du PNB.

Remarque: Les données du PNB et du PIB visent l'année civile correspondante.

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XII

Ensemble des emprunts

	Besoins financiers			Ensemble des emprunts		
	Opérations de change exclues	Opérations de change incluses	Variation de l'encaisse	Emprunts intérieurs	Emprunts à l'étranger	Ensemble des emprunts
			(millions de dollars)			
1961-62	−853	−662	416	1,078	0	1,078
1962-63	−939	−1,234	−400	834	281	1,115
1963-64	−259	−330	451	781	−35	746
1964-65	84	−377	−145	232	0	232
1965-66	98	−63	−46	17	−5	12
1966-67	−660	−417	181	598	−5	593
1967-68	−1,378	−752	203	955	−205	750
1968-69	−811	−1,571	−415	1,156	282	1,438
1969-70	234	−154	236	390	5	395
1970-71	−1,028	−2,423	431	2,854	−110	2,744
1971-72	−1,366	−2,038	322	2,360	−2	2,358
1972-73	−1,308	−1,383	399	1,782	−2	1,780
1973-74	−1,517	−1,386	−1,189	197	−76	121
1974-75	−2,139	−1,546	2,394	3,940	−50	3,890
1975-76	−4,774	−4,779	−152	4,627	−28	4,599
1976-77	−5,548	−4,267	545	4,812	−2	4,810
1977-78	−8,449	−7,263	909	8,172	855	9,027
1978-79	−11,212	−6,851	1,927	8,778	6,186	14,964
1979-80	−10,132	−10,575	−2,695	7,880	−2,516	5,364
1980-81	−9,894	−8,967	2,193	11,160	−66	11,094
1981-82	−9,246	−8,688	689	9,377	634	10,011
1982-83	−23,802	−24,442	−2,041	22,401	977	23,378
1983-84	−25,201	−24,787	1,833	26,620	−299	26,321
1984-85	−29,808	−27,385	−554	26,831	2,971	29,802
1985-86	−30,270	−24,644	−1,114	23,530	4,740	28,270
1986-87	−21,567	−27,957	−126	27,831	−1,800	26,031
1987-88	−18,153	−25,302	−3,085	22,217	−715	21,502
1988-89	−21,972	−27,702	300	28,002	−2,962	25,040

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XIII

Dette publique brute

	Dette non échue détenue par des tiers										
	Obligations négociables*			Bons du Trésor	Obligations d'épargne du Canada*	Moins: portefeuilles de l'État	Total	Comptes de pensions	Comptes d'intérêt et de dette	Autres éléments de passif	Dette publique brute
	Intérieures	Étrangères	Total								
	(millions de dollars)										
1961-62	10,838	287	11,125	1,885	4,055	−95	16,970	2,291	275	2,370	21,906
1962-63	10,802	568	11,370	2,165	4,582	−32	18,085	2,562	293	2,381	23,321
1964-65	10,899	533	11,432	2,140	5,552	−61	19,063	4,150	339	2,652	26,204
1965-66	10,745	528	11,273	2,150	5,733	−81	19,075	4,489	391	2,847	26,802
1966-67	10,018	523	11,541	2,310	6,017	−200	19,668	4,890	427	3,240	28,225
1967-68	11,573	318	11,891	2,480	6,096	−49	20,418	5,350	499	3,543	29,810
1968-69	12,294	600	12,894	2,840	6,169	−47	21,856	5,883	581	3,700	32,020
1969-70	12,279	605	12,884	2,895	6,579	−107	22,251	6,503	600	3,906	33,260
1970-71	13,021	495	13,516	3,735	7,804	−60	24,995	7,200	839	4,080	37,114
1971-72	13,385	493	13,878	3,830	9,712	−67	27,353	7,934	1,158	4,724	41,169
1972-73	13,423	491	13,914	4,290	10,989	−60	29,133	8,792	1,506	5,262	44,693
1973-74	13,592	415	14,007	4,905	10,406	−64	29,254	9,794	1,801	6,693	47,542
1974-75	14,311	365	14,676	5,630	12,915	−77	33,144	11,054	2,257	6,411	52,866
1975-76	15,281	337	15,618	6,495	15,517	−87	37,543	12,557	2,923	6,589	59,612
1976-77	17,748	335	18,083	8,255	16,304	−89	42,553	14,212	3,619	6,939	67,323
1977-78	21,182	1,190	22,372	11,295	18,011	−98	51,580	16,101	4,523	7,675	79,879
1978-79	26,532	7,376	33,908	13,535	19,247	−146	66,544	18,056	4,014	8,343	96,957
1979-80	32,947	4,860	37,807	16,325	18,081	−305	71,908	20,022	3,976	8,956	104,862
1980-81	40,849	4,794	45,643	21,770	15,812	−223	83,002	22,329	4,162	10,953	120,446
1981-82	43,493	5,428	48,921	19,375	24,978	−261	93,013	25,343	6,095	13,122	137,573
1982-83	48,377	6,405	54,782	29,125	32,641	−157	116,391	28,826	7,710	13,276	166,203
1983-84	57,036	6,106	63,142	41,700	38,204	−334	142,712	32,688	8,622	15,475	199,497
1984-85	69,438	9,077	78,515	52,300	41,960	−261	172,514	36,990	9,418	18,190	237,112
1985-86	81,067	13,810	94,877	61,950	44,245	−288	200,784	41,670	9,084	17,748	269,286
1986-87	94,426	12,010	106,436	76,950	44,309	−880	226,815	46,665	9,065	20,199	302,744
1987-88	103,898	11,295	115,193	81,050	53,323	−1,249	248,317	52,088	9,600	23,516	333,521
1988-89	115,748	8,415	124,163	102,700	47,756	−1,262	273,357	57,913	7,123	25,462	363,855

* Comprend les effets de la dette publique détenus par l'État.

Source: Comptes publics du Canada rajustés en fonction des modifications comptables.

Tableau XIV

Recettes, dépenses et excédents ou déficits des administrations publiques, 1961-1988 selon les comptes nationaux

	Ensemble des administrations[1]			Administration fédérale			Administrations provinciales-locales-hospitalières		
	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)
	(milliards de dollars)								
1961	11.3	12.2	–0.9	6.8	7.2	–0.4	5.7	6.1	–0.5
1962	12.4	13.2	–0.8	7.0	7.5	–0.5	6.6	6.8	–0.2
1963	13.3	13.9	–0.7	7.3	7.6	–0.3	7.1	7.5	–0.4
1964	15.0	14.9	0.0	8.4	8.0	0.3	7.9	8.1	–0.3
1965	16.7	16.5	0.2	9.1	8.6	0.5	9.0	9.4	–0.4
1966	19.4	19.1	0.4	10.0	9.8	0.2	10.4	10.9	–0.5
1967	21.9	21.8	0.0	10.9	11.0	–0.1	12.0	12.8	–0.7
1968	24.9	24.5	0.3	12.2	12.3	–	13.9	14.6	–0.6
1969	29.0	27.2	1.8	14.5	13.5	1.0	16.0	16.4	–0.3
1970	31.8	31.1	0.7	15.5	15.3	0.2	18.3	19.1	–0.7
1971	35.2	35.2	0.0	17.3	17.4	–0.1	20.8	21.9	–1.1
1972	39.7	39.8	0.0	19.6	20.1	–0.5	23.0	23.9	–0.9
1973	46.1	45.0	1.1	22.8	22.4	0.4	26.3	27.0	–0.8
1974	58.6	55.8	2.9	30.0	28.7	1.3	32.5	32.7	–0.2
1975	64.2	68.5	–4.3	31.8	35.6	–3.8	37.2	39.7	–2.5
1976	73.4	77.0	–3.5	35.5	38.8	–3.3	43.2	45.6	–2.4
1977	81.4	86.9	–5.5	36.7	44.0	–7.3	51.0	51.4	–0.4
1978	89.3	96.9	–7.6	38.3	49.1	–10.9	57.7	56.9	0.8
1979	101.5	107.0	–5.5	43.4	52.8	–9.4	64.9	63.8	1.1
1980	116.3	124.9	–8.6	50.7	61.3	–10.7	72.8	73.8	–1.0
1981	141.6	146.9	–5.2	65.0	72.3	–7.3	84.2	85.3	–1.2
1982	151.3	173.5	–22.2	66.1	86.4	–20.3	93.3	98.9	–5.7
1983	162.1	190.2	–28.0	69.6	94.6	–25.0	102.1	108.3	–6.2
1984	177.9	206.7	–28.8	76.5	106.5	–30.0	112.3	114.3	–2.1
1985	191.0	223.6	–32.5	83.2	114.7	–31.4	119.6	123.9	–4.3
1986	205.6	233.6	–28.0	91.3	115.3	–24.0	124.7	131.8	–7.1
1987	224.2	248.5	–24.3	99.1	122.0	–22.9	136.0	139.6	–3.7
1988	249.2	265.1	–15.9	110.1	130.6	–20.5	150.8	148.2	2.5

[1] Y compris les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, trim., nº de cat. 13–001.

Tableau XV

Recettes, dépenses et excédents ou déficits des administrations publiques 1961-1988 selon les comptes nationaux

	Ensemble des administrations[1]			Administration fédérale			Administrations provinciales-locales-hospitalières		
	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)
	(en pourcentage du PIB)								
1961	27.7	29.8	–2.1	16.6	17.6	–1.0	13.9	15.0	–1.1
1962	28.0	29.7	–1.7	15.7	16.9	–1.2	14.9	15.4	–0.5
1963	27.8	29.2	–1.4	15.4	16.0	–0.6	14.9	15.7	–0.8
1964	28.7	28.6	0.1	16.0	15.4	0.6	15.0	15.6	–0.6
1965	29.0	28.7	0.3	15.8	14.9	0.9	15.7	16.3	–0.6
1966	30.2	29.6	0.6	15.5	15.2	0.3	16.1	17.0	–0.9
1967	31.7	31.6	0.1	15.8	16.0	–0.2	17.4	18.5	–1.1
1968	33.0	32.5	0.4	16.2	16.3	0.0	18.5	19.3	–0.8
1969	34.9	32.8	2.1	17.5	16.3	1.2	19.3	19.7	–0.4
1970	35.7	34.9	0.8	17.4	17.2	0.3	20.6	21.4	–0.8
1971	36.2	36.2	0.0	17.8	17.9	–0.1	21.4	22.5	–1.1
1972	36.6	36.6	0.0	18.0	18.5	–0.5	21.2	22.0	–0.8
1973	36.2	35.3	0.9	17.9	17.6	0.3	20.6	21.2	–0.6
1974	38.5	36.7	1.9	19.7	18.9	0.8	21.4	21.5	–0.1
1975	37.4	39.9	–2.5	18.5	20.8	–2.2	21.7	23.1	–1.4
1976	37.1	38.9	–1.8	17.9	19.6	–1.7	21.8	23.0	–1.2
1977	37.4	39.9	–2.5	16.8	20.2	–3.4	23.4	23.6	–0.2
1978	37.0	40.1	–3.2	15.8	20.3	–4.5	23.9	23.5	0.3
1979	36.7	38.8	–2.0	15.7	19.1	–3.4	23.5	23.1	0.4
1980	37.5	40.3	–2.8	16.3	19.8	–3.4	23.5	23.8	–0.3
1981	39.8	41.3	–1.5	18.3	20.3	–2.1	23.6	24.0	–0.3
1982	40.4	46.3	–5.9	17.7	23.1	–5.4	24.9	26.4	–1.5
1983	40.0	46.9	–6.9	17.2	23.3	–6.2	25.2	26.7	–1.5
1984	40.0	46.5	–6.5	17.2	24.0	–6.8	25.2	25.7	–0.5
1985	40.0	46.8	–6.8	17.4	24.0	–6.6	25.0	25.9	–0.9
1986	40.8	46.3	–5.5	18.1	22.8	–4.8	24.7	26.1	–1.4
1987	40.7	45.1	–4.4	18.0	22.2	–4.2	24.7	25.4	–0.7
1988	41.4	44.1	–2.6	18.3	21.7	–3.4	25.1	24.6	0.4

[1] Y compris les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.

Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, trim., nº de cat. 13–001.

Tableau XVI

Actif et passif du gouvernement fédéral, 1961-1988 selon les comptes nationaux

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PIB)				
1961	19.0	11.4	7.6	4.0	−3.6	46.5	27.9	18.7	9.8	−8.8
1962	20.0	12.1	8.0	4.2	−3.8	45.1	27.1	18.0	9.4	−8.6
1963	21.1	12.8	8.4	4.4	−4.0	44.3	26.8	17.6	9.2	−8.4
1964	21.6	13.6	8.1	4.5	−3.6	41.5	26.0	15.5	8.7	−6.8
1965	21.8	14.3	7.5	4.9	−2.6	37.8	24.8	13.0	8.6	−4.4
1966	22.5	15.3	7.2	5.5	−1.8	35.0	23.8	11.2	8.5	−2.7
1967	23.8	16.5	7.4	6.0	−1.3	34.5	23.9	10.6	8.7	−1.9
1968	25.6	18.2	7.4	6.4	−1.0	33.9	24.1	9.9	8.5	−1.4
1969	26.0	19.6	6.4	7.0	0.6	31.4	23.6	7.7	8.4	0.7
1970	28.3	21.9	6.4	7.5	1.1	31.8	24.6	7.2	8.4	1.2
1971	31.4	24.9	6.6	8.4	1.8	32.3	25.5	6.8	8.6	1.9
1972	33.9	26.8	7.0	9.2	2.1	31.2	24.7	6.5	8.4	2.0
1973	34.0	27.7	6.4	10.5	4.1	26.7	21.7	5.0	8.2	3.2
1974	39.4	33.6	5.8	13.3	7.5	25.9	22.1	3.8	8.7	4.9
1975	44.0	34.6	9.3	15.4	6.1	25.6	20.2	5.4	9.0	3.5
1976	48.3	35.2	13.0	16.7	3.6	24.4	17.8	6.6	8.4	1.8
1977	56.9	38.3	18.6	18.0	−0.5	26.1	17.6	8.5	8.3	−0.2
1978	71.8	43.1	28.7	19.6	−9.2	29.7	17.8	11.9	8.1	−3.8
1979	78.7	41.4	37.3	21.3	−16.0	28.5	15.0	13.5	7.7	−5.8
1980	93.5	46.8	46.7	23.5	−23.2	30.2	15.1	15.1	7.6	−7.5
1981	107.0	52.9	54.1	26.1	−28.0	30.1	14.8	15.2	7.3	−7.9
1982	126.6	51.2	75.3	28.2	−47.1	33.8	13.7	20.1	7.5	−12.6
1983	156.5	54.8	101.7	29.0	−72.6	38.6	13.5	25.1	7.2	−17.9
1984	183.2	53.2	130.1	30.9	−99.1	41.2	12.0	29.1	7.0	−22.3
1985	220.5	57.7	162.8	32.7	−130.1	46.1	12.1	34.1	6.8	−27.2
1986	244.2	55.2	189.0	33.9	−155.0	48.4	10.9	37.4	6.7	−30.7
1987	271.6	61.9	209.8	34.9	−174.9	49.4	11.2	38.1	6.3	−31.8
1988	302.4	70.2	232.2	37.1	−195.2	50.3	11.7	38.6	6.2	−32.4

Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.
Source: Statistique Canada, *Les comptes du bilan national*, annuelle, n° de cat. 13-214.

Tableau XVII

Actif et passif des administrations provinciales-locales-hospitalières, 1961-1988 selon les comptes nationaux

	Éléments financiers			Actif non financiers	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PIB)				
1961	10.8	7.6	3.2	16.4	13.2	26.4	18.6	7.8	40.0	32.2
1962	11.7	8.2	3.5	17.9	14.4	26.3	18.5	7.8	40.3	32.5
1963	12.6	8.7	3.9	19.9	16.0	26.5	18.3	8.3	41.8	33.6
1964	13.8	9.4	4.4	21.8	17.3	26.4	17.9	8.5	41.7	33.2
1965	15.1	10.2	4.9	25.2	20.3	26.3	17.7	8.5	43.8	35.3
1966	17.3	11.5	5.8	28.8	22.9	26.9	17.8	9.0	44.7	35.6
1967	19.8	12.6	7.2	31.2	24.0	28.7	18.3	10.4	45.2	34.8
1968	22.1	14.2	7.9	33.2	25.3	29.3	18.8	10.5	44.0	33.5
1969	24.4	16.4	7.9	36.8	28.9	29.3	19.8	9.5	44.3	34.8
1970	27.0	18.3	8.8	40.7	31.9	30.4	20.5	9.9	45.7	35.8
1971	29.9	19.9	10.0	46.2	36.2	30.7	20.5	10.3	47.5	37.2
1972	32.9	21.6	11.3	51.3	39.9	30.3	19.9	10.4	47.2	36.8
1973	36.3	24.5	11.8	59.9	48.1	28.5	19.3	9.2	47.0	37.8
1974	41.1	28.5	12.6	76.9	64.3	27.0	18.7	8.3	50.6	42.3
1975	47.6	31.3	16.3	89.4	73.1	27.7	18.2	9.5	52.1	42.6
1976	53.9	35.3	18.5	98.0	79.4	27.2	17.9	9.4	49.5	40.1
1977	62.1	41.7	20.3	107.8	87.5	28.5	19.2	9.3	49.5	40.2
1978	70.6	51.6	19.0	119.1	100.1	29.2	21.4	7.9	49.3	41.4
1979	76.7	58.2	18.5	133.8	115.3	27.8	21.1	6.7	48.5	41.8
1980	84.9	68.1	16.9	153.6	136.7	27.4	22.0	5.4	49.6	44.1
1981	98.7	86.6	12.1	179.1	166.9	27.7	24.3	3.4	50.3	46.9
1982	113.7	94.6	19.1	197.8	178.7	30.4	25.3	5.1	52.8	47.7
1983	127.3	100.4	26.9	209.4	182.4	31.4	24.7	6.6	51.6	45.0
1984	140.5	112.9	27.6	219.7	192.1	31.6	25.4	6.2	49.4	43.2
1985	155.7	118.9	36.8	232.1	195.2	32.6	24.9	7.7	48.6	40.8
1986	173.0	130.2	42.8	238.2	195.3	34.3	25.8	8.5	47.2	38.7
1987	187.4	138.0	49.4	245.8	196.4	34.1	25.1	9.0	44.7	35.7
1988	197.5	153.7	43.8	257.2	213.4	32.8	25.5	7.3	42.8	35.5

Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.
Source: Statistique Canada, *Les comptes du bilan national*, annuelle, nº de cat. 13-214.

Tableau XVIII

Actif et passif des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, 1961-1988 selon les comptes nationaux

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PIB)				
1966	–	0.7	–0.7	–	0.7	–	1.1	–1.1	–	1.1
1967	–	1.6	–1.6	–	1.6	–	2.3	–2.3	–	2.3
1968	–	2.6	–2.6	–	2.6	–	3.4	–3.4	–	3.4
1969	–	3.7	–3.7	–	3.7	–	4.5	–4.5	–	4.5
1970	–	4.9	–4.9	–	4.9	–	5.5	–5.5	–	5.5
1971	–	6.2	–6.2	–	6.2	–	6.4	–6.4	–	6.4
1972	–	7.6	–7.6	–	7.6	–	7.0	–7.0	–	7.0
1973	–	9.0	–9.0	–	9.0	–	7.1	–7.1	–	7.1
1974	–	10.8	–10.8	–	10.8	–	7.1	–7.1	–	7.1
1975	–	12.8	–12.8	–	12.8	–	7.5	–7.5	–	7.5
1976	–	15.0	–15.0	–	15.0	–	7.6	–7.6	–	7.6
1977	–	17.2	–17.2	–	17.2	–	7.9	–7.9	–	7.9
1978	–	19.7	–19.7	–	19.7	–	8.1	–8.1	–	8.1
1979	–	22.4	–22.4	–	22.4	–	8.1	–8.1	–	8.1
1980	–	25.4	–25.4	–	25.4	–	8.2	–8.2	–	8.2
1981	–	28.6	–28.6	–	28.6	–	8.0	–8.0	–	8.0
1982	–	32.4	–32.4	–	32.4	–	8.7	–8.7	–	8.7
1983	–	35.6	–35.6	–	35.6	–	8.8	–8.8	–	8.8
1984	–	38.9	–38.9	–	38.9	–	8.7	–8.7	–	8.7
1985	–	42.0	–42.0	–	42.0	–	8.8	–8.8	–	8.8
1986	–	45.3	–45.3	–	45.3	–	9.0	–9.0	–	9.0
1987	–	47.6	–47.6	–	47.6	–	8.7	–8.7	–	8.7
1988	–	49.7	–49.7	–	49.7	–	8.3	–8.3	–	8.3

Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.
Source: Statistique Canada, *Les comptes du bilan national*, annuelle, nº de cat. 13-214.

5. Avis de motion des voies et moyens et renseignements supplémentaires

Avis de motion des voies et moyens visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu

Avis de motion des voies et moyens visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu

Il y a lieu de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour prévoir entre autres choses ce qui suit :

Biens culturels

(1) La valeur des biens culturels, visés par un certificat, qui font l'objet d'un don, après le 20 février 1990, à un établissement canadien désigné ou une administration canadienne désignée sera déterminée par la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels aux fins du calcul du crédit d'impôt ou de la déduction que le donateur peut demander pour le don aux termes de la loi.

Fiducies et corporations de fonds mutuels

(2) Pour l'application de la loi, une fiducie ou une corporation ne constituera pas une fiducie de fonds mutuels ou une corporation de fonds mutuels à un moment donné après le 20 février 1990 dans le cas où il est raisonnable de considérer qu'elle a été constituée ou est exploitée principalement au profit de personnes non résidantes, sauf si :

a) tout au long de la période allant du 21 février 1990 jusqu'à ce moment, la totalité, ou presque, de ses biens consistent en biens autres que des biens immeubles situés au Canada, des options y afférentes ou des biens visés aux sous-alinéas 115(1)b)(iii) à (ix) de la loi;

b) les seules parts ou actions émises après le 20 février 1990 à une personne au sujet de laquelle elle a lieu de croire, après enquête raisonnable, qu'elle est non résidante sont des parts de fiducie émises en règlement du droit de cette personne à un revenu provenant de la fiducie, des actions émises à titre de dividendes en actions ou encore des parts de fiducie ou des actions émises conformément à une convention écrite conclue avant le 21 février 1990.

Régimes enregistrés d'épargne-études

(3)

a) Le total des sommes versées au profit d'un bénéficiaire, après le 20 février 1990, à un régime enregistré d'épargne-études sera limité au moins élevé de 1 500 $ par année et de l'excédent de 31 500 $ sur le total des sommes versées au profit de ce bénéficiaire à de tels régimes pour les années précédentes;

b) une pénalité sera imposée aux régimes pour ce qui est des versements excédant la limite fixée à l'alinéa a), égale à 1 % de l'excédent par mois;

c) seuls les étudiants à temps plein inscrits à un programme de formation admissible dans un établissement d'enseignement agréé au cours d'une année d'imposition auront droit, au cours de l'année, aux paiements d'aide aux études provenant de régimes enregistrés d'épargne-études établis après le 20 février 1990;

d) pour les années d'imposition 1990 et suivantes, le régime enregistré d'épargne-études qui existe depuis plus de 21 ans cessera d'être enregistré;

e) le promoteur d'un régime d'épargne-études ne sera pas tenu de déposer un prospectus auprès d'une commission de valeurs mobilières pour faire enregistrer le régime en application de la loi s'il en est dispensé par ailleurs aux termes de la législation applicable sur les valeurs mobilières;

f) les sommes versées à un régime enregistré d'épargne-études devront être détenues en fiducie par une corporation titulaire de licence ou autorisée par la législation fédérale ou provinciale à exercer au Canada une entreprise d'offre au public de services de fiduciaire.

Crédit d'impôt pour enfants

(4) Pour les années d'imposition 1990 et suivantes, le seuil du revenu familial qui sert à déterminer si un particulier a droit au versement anticipé du crédit d'impôt pour enfants remboursable passera, pour les familles comptant trois enfants admissibles ou plus, des deux tiers du seuil du revenu familial servant au calcul de ce crédit pour l'année au plein montant de ce seuil.

Impôt de la partie VI – Assurance-vie

(5)

a) Après le 20 février 1990, chaque corporation qui exploite une entreprise d'assurance-vie au Canada au cours d'une année d'imposition sera soumise à l'impôt prévu à la partie VI de la loi sur l'excédent de son capital imposable utilisé au Canada pour l'année (calculé conformément à la partie I.3 de la loi, abstraction faite de l'alinéa 181.3(1)a)) sur son abattement de capital pour l'année selon la partie VI;

b) l'impôt ainsi payable pour une année d'imposition pourra être appliqué en réduction de l'impôt payable en vertu de la partie I de la loi, pour l'année ou pour les trois années d'imposition précédentes ou les sept années d'imposition postérieures, qui est imputable à la période postérieure au 20 février 1990;

c) cet impôt sera payable par acomptes provisionnels mensuels; toutefois, aucun impôt ni acompte ne sera à verser avant juillet 1990.

Limite applicable aux biens étrangers

(6) La partie XI de la loi sera modifiée afin de porter le pourcentage maximal de biens étrangers qui peuvent être détenus par des régimes de pension et autres régimes de revenu différé sans être frappés de l'impôt prévu à cette partie, à 12 %, 14 %, 16 % et 18 % pour 1990, 1991, 1992 et 1993 respectivement, et à 20 % pour les années postérieures à 1993.

Dispositions par des personnes non résidantes

(7)

a) Les personnes non résidantes qui tirent un revenu d'entreprise de la disposition, effectuée après le 20 février 1990, de biens immeubles situés au Canada, d'avoirs miniers canadiens ou d'avoirs forestiers, ou d'options y afférentes, seront réputées exploiter une entreprise au Canada;

b) les paragraphes 116(5.2) et (5.3) de la loi, concernant respectivement les certificats à délivrer en cas de disposition de tels biens et la retenue d'impôt à opérer s'appliqueront aux dispositions de tels biens effectuées après le 20 février 1990 dont les personnes non résidantes tirent un revenu d'entreprise.

Avis de motion des voies et moyens visant à modifier la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels

Avis de motion des voies et moyens visant à modifier la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels

Il y a lieu de modifier les dispositions de la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* concernant les dons de biens culturels visés par un certificat de façon à mettre à effet les modifications concernant ces dons, proposées dans l'Avis de motion des voies et moyens visant à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*, déposé à la Chambre des communes le 20 février 1990.

Renseignements supplémentaires

Renseignements supplémentaires

Mesures fiscales

Les renseignements supplémentaires qui suivent exposent six modifications fiscales. Ces dernières, qui ont un caractère en grande partie administratif, visent à protéger l'assiette des impôts fédéraux, à améliorer la gestion du régime de fiscalité directe ou à rendre les dispositions plus souples pour les contribuables. Les propositions n'ont guère ou pas du tout d'effet sur les recettes prévues, encore que l'une d'entre elles (visant à assouplir les règles actuelles sur le versement anticipé du crédit d'impôt pour enfants) a pour effet de devancer d'un exercice des déversements d'environ $30 millions.

Biens culturels

La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels est chargée, aux termes de la *Loi sur l'exportation et l'importation des biens culturels*, de certifier qu'un objet présente une importance et un intérêt national tels que sa perte pour le Canada diminuerait sensiblement le patrimoine national. Lorsqu'un objet visé par un tel certificat fait l'objet d'un don à un établissement canadien désigné ou une administration canadienne désignée, le donateur est réputé ne pas réaliser le gain en capital imposable qui pourrait autrement être observé et a droit à un crédit d'impôt ou à une déduction fondée sur la juste valeur marchande de l'objet. De même, le montant d'un don pris en compte au cours d'une année en particulier n'est pas limité dans ce cas à 20 pour cent du revenu du donateur, comme c'est le cas de la plupart des autres dons de charité.

Outre qu'elle détermine si un objet constitue un bien culturel canadien, la Commission doit estimer la valeur des objets aux fins de l'impôt sur le revenu. Étant donné les compétences de la Commission et son impartialité dans ces évaluations, on propose d'établir son rôle de manière plus officielle dans la loi. La Commission se verra conférer par la loi la responsabilité de déterminer la juste valeur marchande des objets qu'elle désigne, par un certificat, comme des biens culturels canadiens. Cette mesure n'a aucune incidence sur les recettes, mais elle assurera une application rationnelle et équitable des dispositions régissant les dons de biens culturels canadiens visés par un certificat. On propose que cette mesure s'applique aux dons faits après le 20 février 1990.

Dispositions d'immeubles par des personnes non résidantes

Négociants en immeubles

Un non-résident qui exploite une entreprise au Canada est assujetti à l'impôt canadien sur les bénéfices tirés de cette entreprise. Quand celle-ci consiste à acheter et à vendre des immeubles, le non-résident est normalement considéré comme exploitant une entreprise au Canada.

Pour bien préciser que ces opérations sont assujetties à l'impôt, on propose de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin de prévoir expressément qu'une personne non résidante qui fait le négoce d'immeubles canadiens est considérée comme exploitant une entreprise au Canada. On propose aussi d'appliquer la même règle aux personnes non résidantes qui achètent et vendent des avoirs miniers.

Ces règles doivent s'appliquer après le 20 février 1990.

Investisseurs en fonds mutuels

Les personnes non résidantes qui investissent directement en immeubles au Canada sont assujetties à l'impôt canadien sur les gains en capital réalisés à la disposition de ces immeubles. Si ces derniers sont détenus dans un fonds mutuels dont une personne non résidante détient des parts et des actions, des règles spéciales de la *Loi de l'impôt sur le revenu* permettent de distribuer en franchise d'impôt aux investisseurs non résidants les gains en capital de corporations ou fiducies de fonds mutuels. Ces règles spéciales sont justifiées lorsque les gains en capital sont réalisés lors de l'aliénation d'un bien qui, s'il était détenu directement par le non-résident, ne serait pas assujetti à l'impôt au Canada. C'est le cas notamment des actions de corporations publiques à grand nombre d'actionnaires. Par contre, ces règles ne conviennent pas lorsque les gains en capital sont réalisés lors de la disposition d'immeubles canadiens et d'autres biens canadiens imposables—comme les actions de corporations privées ou les parts de certaines sociétés de personnes et fiducies–détenus par le fonds mutuel.

On propose de limiter l'utilisation des fiducies et des corporations de fonds mutuels au profit de non-résidents souhaitant détenir des immeubles canadiens et d'autres biens canadiens imposables. À compter du 20 février 1990, une fiducie ou corporation ne constituera pas une fiducie ou une corporation de fonds mutuels si elle a été constituée ou est exploitée principalement au profit de personnes non résidantes. Cette règle ne s'appliquera pas lorsque la totalité, ou presque, des biens appartenant au fonds mutuel consistent en des biens autres que des biens immeubles situés au Canada, des options y afférentes ou d'autres biens canadiens imposables visés à l'alinéa 115(1)b) de *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les fiducies et corporations de fonds mutuels existantes ne seront pas touchées par cette règle, à moins qu'elles n'émettent de nouvelles actions ou de nouvelles parts à des non-résidents après le 20 février 1990.

Régime enregistré d'épargne-études

Les régimes enregistrés d'épargne-études ont été expressément inscrits dans la *Loi sur l'impôt sur le revenu* en 1974. Dans le cadre des mécanismes offerts à l'époque, un particulier versait régulièrement des sommes à une fiducie afin de produire un revenu qui devait servir à financer le coût des études postsecondaires des bénéficiaires de la fiducie. Les cotisations versées à des régimes enregistrés d'épargne-études ne sont pas déductibles pour le cotisant et peuvent lui être remboursées en franchise d'impôt. Le revenu gagné sur les cotisations n'est pas imposable tant qu'il n'est pas versé aux bénéficiaires désignés. Il est alors imposable pour ceux-ci.

Les règles actuelles imposent un plafond aux cotisations totales pouvant être versées à un régime donné (environ $32,000 en 1989), mais ne limitent pas le nombre de personnes pouvant détenir un régime au profit du même bénéficiaire. De plus, le bénéficiaire n'est pas tenu de fréquenter à plein temps un établissement d'enseignement.

Afin que l'épargne donnant droit à l'aide fiscale dans le cadre d'un régime enregistré d'épargne-études présente un juste rapport avec le coût des études postsecondaires, on propose de limiter à $1,500 par année les cotisations totales pouvant être versées pour le bénéficiaire de régimes enregistrés d'épargne-études. Le tableau qui suit illustre les versements annuels pouvant être effectués en dollars constants de 1990 grâce à des cotisations de $1,500 par année, durant des périodes variables.

Paiement annuel pendant quatre ans résultant de cotisations annuelles de $1,500 versées pendant des périodes variables

Période de cotisation	Paiements annuels*
(années)	($)
5	1,950
10	4,250
15	7,000

* En dollars de 1990. On suppose que le taux d'intérêt est supérieur de 3 1/2 points au taux de l'inflation.

Dans le cadre des régimes enregistrés d'épargne-d'études existants, on propose d'interdire le versement de nouvelles cotisations au profit d'un bénéficiaire si le total des cotisations déjà effectuées pour ce dernier dépasse $31,500. Il s'agit du montant maximal des cotisations pouvant être versées à un régime enregistré d'épargne-études pour un bénéficiaire sur la durée totale d'un régime ($1,500 par année pendant 21 ans), ce qui est conforme au plafond administratif actuel. Une pénalité égale à 1 pour cent par mois s'appliquera à l'excédent des cotisations éventuellement versées après le 20 février 1990 sur ces plafonds.

Pour s'assurer du respect des plafonds, on exigera, par une modification au *Règlement de l'impôt sur le revenu*, que chaque promoteur de régime d'épargne-études produise une déclaration de renseignements fournissant le nom et le numéro d'assurance sociale de chaque bénéficiaire, ainsi que le montant des cotisations versées dans l'année et le montant total des cotisations versées pour ce bénéficiaire.

Des changements seront également apportés aux règles sur les régimes enregistrés d'épargne-études de manière à rendre leur fonctionnement plus efficace. Dans le cadre des régimes souscrits après le 20 février 1990, on propose que des paiements ne puissent être faits aux bénéficiaires que si ces derniers sont des étudiants à temps plein inscrits à des programmes d'enseignement admissibles dans des établissements d'enseignement désignés, selon les définitions prévues pour l'application du crédit d'impôt pour études. Chaque régime enregistré d'épargne-études sera limité à une durée de 21 ans. L'obligation de production d'un prospectus par le promoteur sera modifiée de manière à en dispenser les promoteurs qui ne sont pas tenus par ailleurs de produire un prospectus aux termes de la législation applicable sur les valeurs immobilières. Enfin, comme l'exigent les pratiques administratives actuelles, les règles permettront de s'assurer que les cotisations versées à des régimes enregistrés d'épargne-études sont détenues par un fiduciaire titulaire de permis.

Ces changements visent à mieux contrôler l'aide fiscale offerte par le biais des dispositions spéciales dont bénéficient les régimes d'épargne-études. Elles n'auront aucun effet appréciable sur les recettes fédérales.

Crédit d'impôt pour enfants

Le versement anticipé du crédit d'impôt pour enfants est égal aux deux tiers du crédit maximal et est envoyé en novembre aux familles dont le revenu ne dépasse pas les deux tiers du seuil donnant droit au crédit maximal. Aucune disposition particulière n'est prévue dans le cas des familles nombreuses dont le revenu dépasse le seuil de versement anticipé, même si elles peuvent avoir davantage besoin de ce paiement. On propose que les familles ayant trois enfants ou plus aient désormais droit au versement anticipé du crédit ($383 par enfant en 1990) si leur revenu ne dépasse pas le seuil donnant droit au crédit d'impôt pour enfants maximal ($24,769 en 1990). La proposition fonctionnerait comme suit, pour l'année en cours :

Nombre d'enfants	Paiement par enfant	Seuil actuel	Seuil proposé
	(dollars)	(dollars)	(dollars)
1 ou 2	383	16,513	16,513
3 ou plus	383	16,513	24,769

Cette mesure permettra à 70,000 familles de plus, ayant au total 236,000 enfants, de bénéficier du versement anticipé du crédit en 1990. On s'attend à ce qu'environ 730,000 familles aient désormais droit au versement anticipé. Cette mesure fera passer des décaissements de $30 millions de l'exercice 1991-92 à l'exercice 1990-91.

Impôt de la partie VI

L'un des objectifs fondamentaux de la réforme de l'impôt sur le revenu était d'appliquer des impôts directs équitables à des institutions financières concurrentes. Comme certaines institutions financières ne paient pas d'impôt actuel avant l'échéance des instruments de financement après impôt en vigueur, l'impôt de la partie VI a été institué sur les grandes banques et sociétés de fiducie. Cet impôt est entièrement imputable à l'impôt normal sur le revenu. Il a en fait pour résultat d'avancer les versements d'impôt de ces institutions aux premières années de la réforme fiscale.

Certaines grandes compagnies d'assurance-vie n'ont pas encore commencé à payer le niveau d'impôt sur le revenu prévu dans le cadre de la réforme fiscale. Pour que les compagnies d'assurance soient traitées d'une façon conforme aux objectifs de la réforme fiscale, le gouvernement propose que l'actuel impôt de la partie VI soit étendu aux grandes compagnies d'assurance-vie exploitant une entreprise au Canada. L'impôt de la partie VI s'appliquera donc désormais aux grandes banques, compagnies de fiducie et compagnies d'assurance-vie dont le capital financier dépasse $200 millions au Canada.

L'impôt de la partie VI s'appliquera au capital financier des compagnies d'assurance-vie selon des règles conformes à celles qui s'appliquent déjà aux banques et aux sociétés de fiducie.

L'élargissement de l'impôt de la partie VI aux compagnies d'assurance-vie doit s'appliquer après le 20 février 1990. Pour une année d'imposition commençant avant cette date, le montant de l'impôt à payer sera établi au prorata, en fonction de la partie de l'année d'imposition qui est postérieure à la date du budget. Un calcul au prorata analogue servira à déterminer l'impôt de la partie I auquel l'impôt de la partie VI peut être imputé.

L'impôt sera payable par acomptes provisionnels mensuels, en fonction de l'impôt de la partie VI dû par la société pour l'année en cours et l'année précédente. Les acomptes à verser au cours des deux premiers mois d'une année pourront être établis en fonction de l'impôt de la partie VI dû par la société pour l'avant dernière année. Aux fins du calcul des acomptes provisionnels à verser par une corporation d'assurance-vie, l'impôt à payer au titre de la partie VI de la Loi pour les années d'imposition commençant avant le 21 février 1990 sera réputé être le montant qui aurait été payable si la partie VI s'était appliquée à la corporation tout au long de l'année en question. Le versement du solde d'impôt éventuellement dû à la fin d'une année sera exigible deux mois après la fin de l'année d'imposition de la corporation.

Aucun paiement d'impôt ni acompte provisionnel ne sera exigé avant juillet 1990, date à laquelle les montants autrement payables entre le 21 février 1990 et la fin de juin deviendront exigibles.

Limite applicable aux biens étrangers pour les placements de régimes de pension

Les fiducies de revenu différé et les autres mécanismes de retraite agréés semblables sont assujettis à un impôt spécial si la valeur comptable de leurs biens étrangers dépasse 10 pour cent de la valeur comptable de leur actif total. Cet impôt s'applique au taux de 1 pour cent par mois à l'excédent des biens étrangers détenus au-delà du plafond admissible de 10 pour cent. Ce plafond limite la liberté de placement et, donc, les avantages susceptibles de découler d'une diversification accrue.

La plupart des pays industrialisés, conscients des avantages d'une plus grande diversification pour les bénéficiaires et les promoteurs de régimes de pension, ont élargi l'accès de ces régimes au marché des placements internationaux. Conformément à cette évolution, on propose dans le budget de relever progressivement le plafond applicable aux biens étrangers pouvant être détenus par un régime de pension. À partir de 1990, ce plafond augmentera de 2 points par année pendant cinq ans, afin d'atteindre 20 pour cent. Ce changement n'aura aucun effet sur les recettes fédérales.